

مركز دراسات الوحدة العربية

المركز الوطني للدراسات
والتحاليل الخاصة بالتخطيط

الاصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة
في البلدان العربية

بحوث الندوة الفكرية التي نظمها

المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط - الجزائر

عبدالله — عصام خوري — بوطالب قويدر
رابي — محمد عبد الشفيع عيسى — علي مبروكي
عباب — محمد العلج — محمد الشريف إلمان
شه — مصطفى الكثيري — صاموئيل عبود
رومي — المنصف عباس — نجيب عيسى
كرامي — عبد الله بن دعيدة — احمد منيسي عبد الحميد
ثروت محمد علي — حميدي حميد — عبد الله أحمد شامية

الاصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة

في البلدان العربية



مركز دراسات الوحدة العربية

المركز الوطني للدراسات
والتحاليل الخاصة بالتخطيط

الاصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة
في البلدان العربية

بحوث الندوة الفكرية التي نظمها

المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط - الجزائر

مصطفى محمد العبد الله	عصام خوري	بوطالب قويدر
عبد العزيز شرابي	محمد عبد الشفيع عيسى	علي مبروكي
محمد سمير الصباب	محمد الصالح	محمد الشريف إلمان
رفعت لقوشة	مصطفى الكثيري	صاموئيل عبود
نواف الرومي	المنصف عباس	نجيب عيسى
سيد علي بوكرامي	عبد الله بن دعيدة	احمد منيسي عبد الحميد
ثروت محمد علي	حميدي حميد	عبد الله أحمد شامية

الفهرسة أثناء النشر - إعداد مركز دراسات الوحدة العربية

الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية: بحوث الندوة الفكرية التي نظمها المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط - الجزائر/ مصطفى محمد العبد الله... [وآخ.].

٥٣٢ ص.

يشتمل على فهرس.

١ - التخاصية - البلدان العربية. ٢ - البلدان العربية - القطاع الخاص. أ. العبد الله، مصطفى محمد. ب. ندوة الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية (١٩٩٧: الجزائر).

333.1

«الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها مركز دراسات الوحدة العربية»

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «سادات تاور» شارع ليون ص.ب.: ٦٠٠١ - ١١٣ - بيروت لبنان

تلفون: ٨٦٩١٦٤ - ٨٠١٥٨٢ - ٨٠١٥٨٧

برقياً: «مرعربي» - بيروت

فاكس: ٨٦٥٥٤٨ (٩٦١١)

e-mail: info@caus.org.lb

Web Site: http://www.caus.org.lb

الطبعة الأولى

بيروت، شباط/ فبراير ١٩٩٩

المحتويات

القسم الثالث
تجــارب قطــريــة

قائمة الجداول

المشاركون(*)

أحمد منيسي عبد الحميد ـ ليبيا
أمنور صوفي ـ الأردن
أنور القرعان ـ الأردن
اوكيل السعيد ـ الجزائر
بلقاسم براكتية ـ الجزائر
بن زاوي رشيد ـ الجزائر
بن ساري السعيد ـ الجزائر
بن عبد الله مصطفى ـ الجزائر
بوطالب قويدر ـ الجزائر
بو عشيبة أحمد ـ الجزائر
ثروت محمد علي ـ مصر
حراثي مصطفى ـ الجزائر
حسيني عدنان ـ الجزائر
حليمة كيرامان ـ الجزائر
حمدي محمد ـ الجزائر
حميدي حميد ـ الجزائر
خديجة كنوش ـ الجزائر
داود بلقاسمي ـ الجزائر
رفعت لقوشه ـ مصر
رياض دهال (لم يحضر) ـ الكويت

زياد محمد سالم ـ العراق
زيان محمد رحماني ـ الجزائر
سيد علي بوكرامي ـ الجزائر
صادق عمور ـ الجزائر
صاموئيل عبود ـ سوريا
طاهر حسين ـ الجزائر
عادل إبراهيم الهندي ـ مصر
عبد الله امحمد شامية (لم يحضر) ـ ليبيا
عبد الله بن دعيدة ـ الجزائر
عبد الرحمن المبتول ـ الجزائر
عبد الرحمن مخالفة ـ الجزائر
عبد الرزاق بن حبيب ـ الجزائر
عبد الرزاق حسين عبد الله
(لم يحضر) ـ الأردن
عبد الرزاق موري ـ الجزائر
عبد العزيز شرابي ـ الجزائر
عبد القادر دربال ـ الجزائر
عبد الوهاب برقي ـ الجزائر
العربي عبد القادر ـ الجزائر
عصام خوري (لم يحضر) ـ سوريا

(*) أرسل بعض الباحثين الذين لم يتمكنوا من الحضور الأوراق التي كُلفوا بها.

عقيلة بوقرموح ـ الجزائر
علي مبروكي ـ الجزائر
عمر صخري ـ الجزائر
عيسى مرازقة ـ الجزائر
كنزة ليمان ـ الجزائر
مبارك غضبان ـ الجزائر
محفوظ بن عصمان ـ الجزائر
محمد سمير الهباب (لم يحضر) ـ الأردن
محمد الشريف إلمان ـ الجزائر
محمد الشريف عيتوش ـ الجزائر
محمد عبد الشفيع عيسى ـ مصر
محمد العلج ـ المغرب
محمد مجدي خليفة ـ مصر
مصطفى العباسي ـ الجزائر
مصطفى الكثيري ـ المغرب
مصطفى محمد العبد الله ـ سوريا
المنصف عباس ـ تونس
المهدي لحلو ـ المغرب
موسى الضرير (لم يحضر) ـ سوريا
مولاي حسن الصبار (لم يحضر) ـ المغرب
نادية عتوت ـ الجزائر
نادية كعسيس ـ الجزائر
نجيب عيسى (لم يحضر) ـ لبنان
نصيرة مدوري ـ الجزائر
نعيمة فيشوش ـ الجزائر
نواف الرومي ـ العراق
الهادي مقبول ـ الجزائر
ولد الشيخ سيديا (لم يحضر) ـ موريتانيا
ياسمينة رويسة ـ الجزائر
يوسفي محمد ـ الجزائر

كلمة الافتتاح الأولى

الهادي مقبول(*)

معالي السادة الوزراء،

السادة رؤساء المجالس الوطنية،

الإخوة السادة الخبراء،

الأخوات والإخوة الضيوف،

ونحن نلتقي في هذه الندوة العلمية والتظاهرة العربية التي تتناول فيها موضوعاً أساسياً وحيوياً، وهو لا شك من موضوعات الساعة «الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية»، فإنه يسعدني أن أرحب بكم، ويتجه الشكر بحقه، في هذا المقام إلى كل الذين لبوا الدعوة من الإخوة العرب، مشرقاً ومغرباً.

كما أجزل الشكر إلى المؤسسات والهيئات الوطنية على دعمها لنا لإنجاح وتحقيق اللقاء، ولعقد هذه الندوة العربية في الجزائر، وأخص بالذكر الخطوط الجوية الجزائرية، والبنك الخارجي الجزائري، وبنك البركة وغيرها. . .

كما أخص بالشكر مؤسسة فريدريش إيبارت الألمانية، ولا يفوتني هنا أن أنوه بجهود مندوب المجلس الوطني لمساهمة الدولة السيد سيد أحمد تيباوي، كذلك أحيي الأستاذ الدكتور عبد الرحمن المبتول رئيس مجلس الخوصصة لاشتراكه معنا تماشياً مع أهمية موضوع الخوصصة الذي يعرف الآن التجسيد الميداني.

كذلك أشكر الأمين العام لرابطة المعاهد والمراكز العربية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وأعضاء الرابطة على الدور الذي اضطلعوا به في إقامة هذه الندوة في الجزائر.

(*) المدير العام للمركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط، الجزائر.

لقد تم وضع اللبنة الأولى لهذه الندوة عقب ندوة القاهرة ـ الإسماعيلية في شهر أيلول/ سبتمبر ١٩٩٦ والتي دار موضوعها حول «متطلبات التنمية في الشرق الأوسط ـ المشرق والمغرب ـ في ظل المستجدات المحلية والعالمية».

وتأتي هذه الندوة بعد تزكية من رابطة المعاهد والمراكز العربية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية لهذا الموضوع الذي اقترحه مركزنا هذا، نظراً للمتغيرات العالمية والجهوية المتنامية، ولاعتبارات الحوار الجاري منذ إعلان برشلونة وما يتبعها اليوم من لقاء الشركاء الأورومتوسطي في مالطا بما فيهم البلدان العربية المتوسطية والتي بلورت استراتيجيا موحدة وعملاً متناسقاً حول المسائل المطروحة عليها لأول مرة.

إن موضوع ندوتنا هذه، سيتطرق إلى قضية تعد من أكثر القضايا تناولاً وتعقيداً، لدورها الحاسم في إعادة هيكلة اقتصادات البلدان العربية. وعلينا كمثقفين واقتصاديين أن نكون صرحاء ونعلن في حوار بناء بأننا لسنا مرتاحين لهذا الواقع الاقتصادي الذي يمر به وطننا العربي.

إن إعادة إرساء النقاش بين الخبراء العرب لتمحيص ولتوضيح السياسات الاقتصادية الحالية في البلدان العربية، يعد هدفاً من أهداف هذه الندوة العلمية.

لقد شهدت الأعوام الأخيرة ديناميكية عالمية في تدويل الاقتصاد، اتبعت بتحولات جذرية تعاظم واتضح دورها في التطور التقاني (التكنولوجي) والتحرر الاقتصادي، والذي يمثل فيه الرأسمال العالمي والتكتلات الكبرى القاعدة الأساسية.

ويخطر تنامي حركية العولمة (La mondialisation) وما يرافقها من إعادة تشكيل الاقتصاد العالمي ومرتكزاته بحصول تغيرات عميقة سيكون لها الأثر في الوطن العربي، فكيف نتكيف مع البيئة العالمية الجديدة؟.. وكيف يمكن توظيف الإصلاحات الاقتصادية في البلدان العربية لجعلها عامل تطور وتكامل ولصالح استقرارها الشامل.

وحري بنا أن نتساءل والعالم بأسره يسعى اليوم للتجمع في تكتلات اقتصادية كبرى على غرار المجموعات الثلاث الكبرى، الأمريكية والأوروبية والآسيوية: كيف يمكن لوطننا العربي أن يواجه هذه التحديات، وما هي إمكانيات وحدود تكامله لقبول التحدي وكسب الرهانات؟

لا ريب في أن موضوع هذه الندوة يشغل بال واضعي السياسات الاقتصادية في البلدان العربية والضرورة تقتضي تقديم ما يمكن أن يسترشد به ذوو القرار.

من الواضح إذن، أن الواقع يفرض علينا تأهيل اقتصاداتنا، وإعادة عمليات تنشيط وضبط استراتيجيا تنموية تسمح لنا بالتكامل ودخول فضاءات الأسواق العالمية

ورفع التحدي للخروج من التأخر المسجل في المنافسة الاقتصادية، وهذا بالانفتاح على السوق العالمية والأوروبية وخصوصاً في وقت تغيب فيه سوق عربية منظمة ونشطة.

إن المحيط الدولي، والذي يستدعي ويتطلب اليوم التكتل، يطرح تحديات لا يمكن مجابهتها بشكل منفرد.

إن للبلدان العربية دوراً حقيقياً لما لها من وزن جيواستراتيجي وإمكانات كبرى بشرية وطبيعية يجب تسخيرها في إطار متكامل لمواجهة الوضع.

إن الهدف الأساسي لهذه الندوة يكمن في:

أولاً: التعرف عن قرب إلى التجارب العربية حول الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة، وتحديد الجوانب الإيجابية والسلبية لها، وحتى يتسنى لنا وضع توصيات واقتراحات في إطار حوار مستمر للخبراء العرب.

ثانياً: إرساء أسس شبكة للخبراء الاقتصاديين والاجتماعيين العرب للمتابعة والتفكير المتجدد والمعمق حول الإصلاحات الاقتصادية في إطار تنمية الاقتصادات العربية ورفع رهانات الانتقالية خصوصاً.

ومن البديهي أن التحولات الطارئة على الساحة العالمية وما ينجر عنها، تجعلنا اليوم نطرح هذا المشروع (مشروع إنشاء شبكة عربية حول الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية (REMAM)).

ويبقى للخبراء والباحثين والمهتمين تطوير وإثراء هذا المشروع خارج الندوات وأطر المناسبات.

مرة ثانية أجدد شكري لكل الذين لبوا دعوتنا للإسهام والمشاركة في هذه التظاهرة العربية العلمية.

والسلام عليكم ورحمة الله.

كلمة الافتتاح الثانية

عبد الرحمن المبتول(*)

أيها السيدات،

أيها السادة،

أيها الضيوف الكرام،

أرحب بكم جميعاً باسم السلطات العليا للبلاد، وعلى رأسها السيد رئيس الجمهورية، وباسم أعضاء مجلس الخوصصة وباسمي الخاص، في بلدكم الثاني الجزائر.

إنني لفخور باللقاء بكم في هذه المناسبة العلمية المهمة والمتمثلة في الملتقى الذي يتناول موضوعاً حساساً ومهماً بالنسبة للبلدان العربية جميعها، لأنه لا يمكن فصل التغيرات الاقتصادية العالمية، والإصلاحات الهيكلية الداخلية عن عملية الخوصصة، إذ إن هناك تبايناً بين أهمية ثرواتنا الطبيعية ومستوى التنمية.

سأكون مختصراً في تدخلي مؤكداً أن عملية الخوصصة هي عنصر مهم في إعادة الهيكلة الشاملة الاقتصادية والاجتماعية في الفضاء العالمي بعامة، والبحر الأبيض المتوسط على الخصوص، والذي هو المحيط الطبيعي للجزائر، مع التأكيد على وجود سوق عالمية للخوصصة.

وبودي التركيز، في هذا الصدد على عناصر نجاح الخوصصة، وهي في رأيي تتمثل في ستة عناصر هي:

١ ـ استقرار الاقتصاد الكلي.

(*) رئيس مجلس الخوصصة، الجزائر.

٢ ـ إصلاح المنظومة المالية.

٣ ـ إصلاح المنظومة الجبائية والإدارية والجمركية.

٤ ـ إصلاح المنظومة التربوية.

٥ ـ إصلاح المنظومة الاجتماعية من أجل ضمان الترابط الاجتماعي.

٦ ـ توافر شرط الشفافية الكاملة في مجال الإصلاحات وخصوصاً الخوصصة.

١ ـ استقرار الاقتصاد الكلي: إن استقرار الاقتصاد الكلي يعني القضاء على عجز الميزانية والمصاريف غير المنتجة لتقليص نسبة التضخم والوصول إلى نسبة الفوائد الحقيقية الإيجابية.

وفي هذا الإطار، فإن الجزائر تسير بصورة حسنة، وذلك بتمكنها من تخفيض مستوى التضخم، ولكن الاستقرار الاقتصادي الكلي لا يكون دائماً إلا إذا كان متبوعاً بتغيرات هيكلية عميقة.

٢ ـ إصلاح المنظومة المالية التي تعتبر ركيزة الإصلاحات، وتأسيس «البورصة» المرتبطة بشبكة البورصات العالمية.

٣ ـ إصلاح المنظومة الجبائية والجمركية والإدارية التي تستجيب لقواعد اقتصاد السوق والمنافسة بعيداً عن كل احتكار.

٤ ـ إصلاح المنظومة التربوية مع إدماج الوسائل التقانية (التكنولوجية) الإعلامية المتطورة باستمرار في هذه المنظومة، مثل الاتصال.

٥ ـ إصلاح المنظومة الاجتماعية من أجل ضمان الترابط الاجتماعي، وكذلك تسوية الوضعية الاجتماعية، أي الشبكة الاجتماعية وصندوق منحة البطالة. وهذا يتطلب إنجازات اجتماعية دقيقة، كما يعني تجنب تهميش فئة كبيرة من المواطنين.

٦ ـ توافر شرط الشفافية الاقتصادية الكاملة في مجال الإصلاحات، وخصوصاً الخوصصة. وهذا يتطلب نظام اتصال نزيهاً لإدماج أغلبية المواطنين في هذا التحول الصعب، ولكن الضروري في الوقت نفسه.

في الواقع، إن هذا كله يطرح إشكالية الإصلاحات الجارية والروابط المتماسكة بين الديمقراطية الاقتصادية (التي تعني اقتصاد السوق) والديمقراطية الاجتماعية (التي تربط الفعالية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية) والديمقراطية السياسية التي تعني التعددية الحقيقية. وفي هذا الإطار، فإن الإشكالية التي يتناولها الملتقى تتمحور حول الأسئلة الثلاثة التالية:

السؤال الأول: ينقسم إلى شقين:

ـ ما هو موقع الوطن العربي ضمن الاقتصاد العالمي وفي خضم الاستراتيجيا الثلاثية (التبادل الحر الأمريكي والأوروبي والآسيوي)؟

ـ ما هي آثار انضمام البلدان العربية إلى المنظمة العالمية للتجارة؟

السؤال الثاني: يتمحور حول دور الدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية كمنظم، وليس كمالك مسير.

السؤال الثالث: ما هي شروط نجاح الخوصصة المرتبطة بالإصلاحات الشاملة؟

مرة أخرى أرحب بالإخوة الضيوف في وطنهم الثاني الجزائر، وأتمنى النجاح لملتقانا هذا الذي يكتسي أهمية بالغة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمواطنينا.

والسلام عليكم.

كلمة الافتتاح الثالثة

المنصف عباس (*)

حضرات السيدات والسادة،

اسمحوا لي، في البداية، أن أقدم اعتذاري نيابة عن السيد سامي الشريف، أمين عام الرابطة، لعدم تمكنه من الحضور إلى الجزائر للمشاركة في هذه الندوة، وذلك بسبب التزامات مهنية طارئة.

سيداتي سادتي،

إنني لممتن ومعتز بوجودي بينكم في هذه الندوة التي يحتضنها هذا البلد الشقيق والعزيز.

أود، في مستهل كلمتي، أن أتوجه بجزيل الشكر إلى المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط، وإلى مديره السيد الهادي مقبول وإلى كل العاملين معه على ما قدموه، وما بذلوه من جهد حتى تنعقد هذه الندوة في أحسن الظروف. كما أتقدم بالشكر إلى الخبراء والكفاءات العلمية العربية، ممن لبوا الدعوة وحضروا معنا هذه التظاهرة العلمية من الجزائر وتونس والمغرب وليبيا ومصر وسوريا والأردن والعراق.

حضرات السيدات والسادة،

لقد تميزت نهاية القرن الحالي، في المجال الاقتصادي، بإقبال متزايد لمعظم البلدان على التفتح واعتماد آليات السوق كركيزة لتسيير اقتصاداتها وتنظيم دواليبها ورسم الخطط والسياسات لتحقيق أهدافها.

(*) ممثل رابطة المعاهد والمراكز العربية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويوفر هذا الخيار التحرري، على الصعيد العالمي، كما أبرزته العشرية المنصرمة، إطاراً ملائماً لاستحداث نسق النمو بحكم ما يستتبعه ذلك من توسيع للأسواق، ومضاعفة المبادلات وتطويرها وحركة رؤوس الأموال، وتحويل للأنشطة الاقتصادية وإمكانيات نقل التقانة (التكنولوجيا).

وفي هذا الإطار، تشتد المنافسة والمزاحمة، ولا سيما بين البلدان النامية والبلدان الصاعدة، لتثبيت مواقعها وتدعيمها سواء كان ذلك بالنسبة لأسواق السلع أو الأسواق المالية، أو بالنسبة لعملية استقطاب المزيد من الاستثمارات الأجنبية، التي تواصل البحث عن أرباح ومكاسب كثيرة.

وفي خضم هذه الحركية، تبرز أهمية تقييم التجارب التي حالفها النجاح. إن البلدان التي استطاعت، أكثر من غيرها، استغلال هذه التطورات للرفع من مستويات نموها وتنميتها، هي التي استطاعت أن تحقق التوازن المطلوب بين أدوار القطاعين، العام والخاص، مع التوفيق والملاءمة بين البعدين الاقتصادي والاجتماعي في العملية مع إضفاء التناسق المرجو بين مختلف السياسات المعتمدة لتركيز اقتصاد سوق منفتح، وتطوير البنية الأساسية والنهوض بالموارد البشرية.

أما التحولات التقانية (التكنولوجيا)، التي تعتبر ـ على الإطلاق ـ من أهم مميزات هذه المرحلة، فإن التقدم الذي حققته في ميادين متعددة، كالنقل، والاتصالات، والمعلوماتية، والبيوتكنولوجيا، فقد أسهم، بصورة واضحة، في «تشكيل» المحيط العالمي الجديد بفضل ما أدخلته من تغييرات عميقة في مجالات مختلفة، كتقنيات الإنتاج والتسويق واكتساب المعلومة ووضع القرارات، وحتى في محتوى ونوعية الميزات التفاضلية بين البلدان.

حضرات السيدات والسادة،

يتعين اليوم ـ ربما أكثر من أي وقت مضى ـ على كل بلد عربي، بالاعتماد على هذه التحولات العالمية وما آلت إليه من عولمة للاقتصاد، وبروز تكتلات إقليمية قوية، واحتدام المنافسة والصراع، وانطلاقاً من خصوصياتها ومن أولوياتها، أن تعمل جاهدة لتطوير قدرتها على استقبال الأحداث حتى لا يفوتها القطار، وحتى تدرج خططها التنموية في إطار نظرة استراتيجية تسمح لها بالاستجابة لمتطلبات المرحلة القادمة، وتحقيق مستويات من العيش أعلى وأفضل.

إن تجارب بلداننا، في مجال التنمية، متعددة وغنية بالعبر والدروس، ومعالجتنا لمختلف هذه التجارب ومقارنة بعضها ببعض يعتبر إثراءً مهماً لأعمال هذه الندوة، وفرصة جديدة تتيح لنا إرساء ركائز عمل مستقبلي لا بد من أن تكون أهم مقوماته، دفع التعاون بين بلداننا، وتحقيق المزيد من التنسيق بين سياساتنا الاقتصادية.

وفي الختام، أود أن أركز، بالخصوص، على دور المراكز العربية والمعاهد المتخصصة في هذا المجال، لتمتين الصلة في ما بينها، وخلق شبكة من العلاقات مع مثيلاتها في مختلف أنحاء العالم، حتى تتوفر لبلداننا المعلومات المفيدة والآليات اللازمة لإنارة السبيل أمامها، وتسهيل مهمة أخذ القرار.

أتمنى لندوتنا التوفيق والنجاح مع تجديد الشكر لمن أشرفوا على إعدادها، ولذوي الكفاءات والخبرات العلمية الذين شرفونا بحضورهم.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

كلمة الافتتاح الرابعة

طاهر حسين (*)

تمثل التحولات التي يشهدها العالم تحدياً خارجياً للوطن العربي، ولسنا في حاجة إلى التحدث عن الاتفاقيات والتكتلات الدولية، وما يخلفه وقع ذلك على البلدان العربية.

إن التجمعات الاقتصادية الجارية في العالم تزداد اتساعاً وتشابكاً، وأهم ما يميزها التحالفات التجارية والصناعية والاستحواذ على الخبرات والأدمغة. ويسعى كل تجمع لأن يقف في وجه الآخر بقوة.

والوطن العربي حتى الآن، لا يزال فاقداً لأية استراتيجيا اقتصادية ديناميكية متقدمة، وهو يعاني، ومستهدف من أجل تعطيل مؤهلاته حتى لا يبقى له سوى الاندماج السلبي في آليات العولمة وبالصيغة التي يفرضها الآخرون.

إن التكتلات التي تعرف كيف تبني استراتيجيتها، وترسم أهدافها، وتقوي قدراتها الاقتصادية المشتركة، هي التي تفرض صيغ الآليات الحديثة للنظام الدولي الجديد وتضع قواعد مستقبل التعاون في اتجاه واحد يخدم مصالحها.

والبلدان العربية وهي على مشارف الألفية الثالثة تجد نفسها أمام تحديات كثيرة:

أولها: تحديات داخلية تتمثل في الاختلالات المزمنة في ميزان المدفوعات والميزان التجاري والميزانية العامة، وسياق داخلي تضخمي، بالإضافة إلى ظاهرة البطالة المنتشرة وخصوصاً بين فئة الشباب.

(*) منسق الندوة، مدير الدراسات في المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط، الجزائر.

ثانيها: تحديات خارجية تتمثل في التجمعات الاقتصادية العالمية، وخصوصاً بين الدول العظمى، التي تمتلك وتحتكر الاختراعات العلمية والتقانية (التكنولوجية) وحدها، وكذلك الاختلال والتفاوت الحاد في توزيع الثروة بين أغنياء وفقراء العالم. ويضاف إلى ذلك وزن وضغط المؤسسات والهيئات المالية الدولية.

وفي الوقت الذي يلاحظ فيه تعاظم النزعة نحو التجمعات الاقتصادية، والتي أصبحت أمراً ضرورياً تفرض على معظم المجتمعات الدولية بشكل عام، والمجتمعات العربية بشكل خاص، تبرز لنا السمات الأساسية لاقتصادات البلدان العربية: التبعية للخارج وانعدام نجاعة الجهاز الإنتاجي، وضعف الترابط الداخلي بين الفروع المختلفة، مما أدى إلى نمو غير متوازن في القطاعات الاقتصادية.

إن حصيلة التنمية في البلدان العربية تبدو متواضعة مقارنة بالآمال التي كانت معقودة عليها، فباستثناء بعض البلدان التي تمكنت من استكمال بنيتها الأساسية وإنشاء عدد من الصناعات، فإن العديد من البلدان العربية ما زالت اقتصاداتها تتعرض لخلل هيكلي في تشكيله، وفي مستوى الكفاءة الإنتاجية، وعلاقة التكاليف بالأسعار وفي أنماط الاستهلاك والاستثمار.

وقد نجد ذلك كله في شكل فجوة بين الموارد المحلية والإنفاق المحلي انعكس في عجز الحسابات الجارية في موازين المدفوعات، ولقد أدى ذلك إلى ارتفاع المديونية الخارجية لبعض البلدان العربية إلى مستويات لم تتمكن اقتصاداتها من تحمل أعباء خدمتها.

ونظراً لطول فترة التنمية وضخامة الاستثمارات المنفذة، فإن تلك النتيجة المتواضعة تدفعنا إلى وقفة تأمل خاصة، للنظر في أسباب قلة المردود.

وإذا كانت الأسباب متعددة الجوانب ومتشعبة الفروع لأن المؤشرات المعنية تتفرع بين العوامل الاقتصادية الاجتماعية، فإن كلاً من تلك العوامل يحتاج إلى عدد من الدراسات التي تتناول الجوانب المختلفة بالتفصيل، الأمر الذي سيسهم في تصحيح ما آل إليه الوضع.

لقد تفطن أصحاب القرار في غالبية البلدان العربية لحدود الاقتصاد المدار، والنتائج الثقيلة الناجمة عن مواصلة تجربة التنمية في إطار اقتصادي مخطط عاجز.

وبادىء ذي بدء، يلاحظ أن الأمر لا يعدو كونه الانتقال الهين نحو اقتصاد السوق، أي من وضعية معروفة: اقتصاد مركزي مخطط إلى وضعية أو نظام لا نعرف طبيعة الحالة النهائية له، وقد يتطلب فترة أطول وصراعاً بين نظامين: سابق مختل، ولكنه ليس محطماً، ونظام لاحق جديد في طور التكوين لكن ليس مؤسساً بعد.

وهكذا امتد الاهتمام بموضوع الخوصصة أو تحويل القطاع العام وإدارته إلى القطاع الخاص، إلى بحث الآثار التي يمكن أن تترتب على ذلك على صعيد الكفاءة في استخدام الموارد، وعلى صعيد الصعوبات والتحديات المحيطة بوضع هذا الأمر موضع التنفيذ، لأن موضع الخوصصة هو أكبر كثيراً من مجرد تحويل الملكية أو الإدارة والتسيير من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

ومن المعروف أن القطاع العام يتولى قسطاً كبيراً من النشاط الاقتصادي في معظم البلدان العربية، وله إسهامه الملحوظ في الناتج المحلي الإجمالي وعلى مستوى العمالة (اليد العاملة).

شهدت السنوات الأخيرة شعوراً متنامياً في معظم البلدان العربية بأهمية الدور الذي يمكن أن يضطلع به القطاع الخاص في عملية التنمية، وهو ما انعكس على الوزن الذي أفرد لهذا القطاع في الخطط الإنمائية في العديد من الأقطار العربية، وعلى القوانين والتشريعات وإضفاء الامتيازات، مما أدى إلى تشجيع مشاركة هذا القطاع في النشاط الاقتصادي.

تتضح أهمية هذه الندوة «الندوة العربية حول الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية» من الظروف التي تعيشها البلدان العربية في هذه المرحلة بالذات، والتي نجمت إلى حد كبير عن الآثار التي ترتبت على السياسات الاقتصادية التي اتبعتها خلال شوط طويل من السعي لتنمية اقتصاداتها، فالعديد من البلدان العربية قامت بتنفيذ خطط تنموية طموحة خصصت لها موارد وأموال طائلة، مما توفر لها من حصيلة صادراتها، بالإضافة إلى الموارد المحلية التي تمكنت من تعبئتها ومن القروض الخارجية.

إن هذه الندوة التي تعنى بالإصلاحات الاقتصادية والتعديل الهيكلي، والخوصصة في البلدان العربية، تتناول أحد الجوانب المهمة والمؤثرة في مسيرة التنمية في الوطن العربي، والتي تزايد الاهتمام بها على الصعيدين الفكري والتطبيقي في السنوات الأخيرة.

فعلى الصعيد الفكري، اجتهد الخبراء في بحث ومناقشة أسباب التردي في اقتصادات العديد من دول العالم الثالث، ومنها بعض البلدان العربية، وطرح البدائل المتاحة والممكنة للتغلب على الصعوبات التي تواجه تلك الاقتصادات.

وعلى الصعيد التطبيقي، عملت المؤسسات الدولية على مساعدة تلك الدول في ترتيب أمورها من خلال الاتفاق معها على برامج تصحيحية مدعومة بقروض وإعادة الجدولة.

وفي الأخير، تبقى ضرورة المساءلة: ما هي مؤهلات الوطن العربي في مواجهة

النظام الدولي الجديد والتدويل الحتمي للاقتصاد؟ وهل الإصلاحات الاقتصادية الجارية حالياً في البلدان العربية، تسمح بالتحضير للانتقالية في محيط عالمي متغير ومهيمن عليه من قبل التجمعات الكبرى الثلاثة؟ وهل حان الوقت لنفكر في استراتيجيا موحدة موضوعية تتماشى مع اختيارات كل بلد عربي؟

القسم الأول

سياسة الإصلاحات الهيكلية

الفصل الأول

التصحيحات الهيكلية والتحول إلى اقتصاد السوق في البلدان العربية

مصطفى محمد العبد الله(*)

أصبحت عبارات: إعادة الهيكلة، الخوصصة، التحول إلى اقتصاد السوق من أكثر العبارات شيوعاً في الأدبيات الاقتصادية المعاصرة في البلدان العربية. ومع ذلك فهي ذات معان ودلالات متباينة. وبعض الاقتصاديين يجدها مرتبطة بالتقشف وشد الأحزمة، فهي بالتالي تؤدي إلى الانكماش، وآخرون ـ وهم الأغلبية ـ يعتبرون أن إعادة الهيكلة والخوصصة والتحول إلى اقتصاد السوق عملية ضرورية تهدف إلى خفض الاختلالات الهيكلية أو إزالتها في الاقتصاد الوطني مهما كان نوعها، داخلية كانت أو خارجية.

ومن أهم مظاهر هذه الاختلالات: العجز في الموازنات العامة، عجز الموازين الجارية وانخفاض الاحتياطيات، ارتفاع نسبة البطالة أو تزايد حجمها، ارتفاع نسبة التضخم، تدهور أسعار صرف العملات الوطنية، اختلالات في القطاع المصرفي وقطاع التجارة، ارتفاع حجم الديون الخارجية وتزايد أعبائها، انخفاض الإنتاجية في المشاريع العامة (القطاع العام)، عدم صلاحية النظام الضريبي وتخلفه، وتؤدي هذه الاختلالات جميعها في النهاية إلى انخفاض مستوى المعيشة لأغلبية السكان.

يبدو أن التصحيح وإعادة الهيكلة أصبحت عملية لا بد منها في اقتصادات البلدان العربية، وقد يساعد النظام الاقتصادي العالمي ـ البيئة الاقتصادية الدولية ـ في تخفيف الأعباء الناجمة عن ذلك أو قد تؤدي إلى زيادتها وتفاقمها. والبيئة الاقتصادية الدولية التي تواجهها البلدان العربية لا تدعو إلى الكثير من التفاؤل، ذلك لأن النمو الاقتصادي

(*) أستاذ في كلية الاقتصاد، جامعة دمشق.

العالمي يتصف بعدم الاستقرار، الأمر الذي ينعكس سلباً على اقتصادات البلدان العربية.

إن جهود التصحيح وإعادة الهيكلة ومعالجة الاختلالات في اقتصادات البلدان العربية يجب أن تنطلق من مبدأ الاعتماد الجماعي على الذات والتعاون في ما بينها وتفعيل العمل الاقتصادي العربي المشترك. وهذا يتطلب اعتماد سياسات محلية تهدف إلى تخطي الصعوبات في المدى القصير وتحقيق إنجازات كبيرة على المدى الطويل. كما أنها تحتاج إلى مواكبة التحولات الجارية في الاقتصاد العالمي، والاتجاه نحو تحرير التجارة الخارجية، وقيام المنظمة العالمية للتجارة (W.T.O.) وعولمة الاقتصاد.

مقدمة

تؤدي الصدمات الاقتصادية السلبية إلى ظهور اختلالات في الاقتصادات الكلية وعجز لا يمكن استمراره في ميزان المعاملات الجارية، فضلاً عن الاختلالات المالية، والمعالجة تتم عن طريق التثبيت.

تعني عملية التثبيت بصورة عامة، ضرورة تصحيح الاختلالات المالية إن كانت منعكسة في التضخم الداخلي (الظاهر أو المكبوت) أو في عجز القطاع الخارجي، أو في كليهما معاً، كما هي الحال عادة، وكثيراً ما تصبح مشكلة ميزان المدفوعات واضحة من خلال مظهرها النقدي، كما ينعكس في الموجودات الخارجية الصافية للنظام المصرفي، وتشمل الوسائل الاعتيادية المستخدمة لحل المشكلة تدابير متعلقة بالسياسة النقدية وسياسة الميزانية، مع تركيز الانتباه على حجم الاختلال في القطاع الخارجي أكثر منه على تركيبه.

وتهدف سياسات التثبيت إلى استعادة التوازن في الاقتصادات الكلية من خلال السياسات النقدية والمالية وتلك المتعلقة بأسعار الصرف والدخل[(١)].

«وتشير عملية التصحيح الهيكلي إلى حالات يكون فيها الاقتصاد في حاجة إلى تجاوز مرحلة تغيير النمط العام لتدفقات الطلب والعرض القائمة، فهو يقتضي دعم إدارة السياسة الاقتصادية الكلية وأسعار الصرف بتدابير سياسة عامة تتناول الاقتصاد بكليته أو تكون ذات طابع قطاعي، وذلك سعياً إلى تخصيص الموارد بشكل أفضل

---

(١) حسن برفيز، «التصحيحات الهيكلية في بعض البلدان العربية: الحاجة والتحديات والمدخل،» ورقة قدّمت إلى: **التصحيح والتنمية في البلدان العربية**، ندوة مشتركة تحت إشراف صندوق النقد العربي وصندوق النقد الدولي، أبو ظبي، ١٦ ـ ١٨ شباط (فبراير) ١٩٨٧، تحرير سعيد النجار (أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ١٩٨٧)، ص ٧٠.

وتحسين فاعلية استخدامها. وتشمل التدابير الهيكلية عادة إجراءات للتدخل في ميادين مثل تحديد الحكومة لأسعار المنتجات الرئيسية (مثلاً الطاقة أو الغذاء أو أهم المحاصيل المعدة للتصدير) أو لأسعار الخدمات (مثلاً مياه الري في اقتصاد زراعي)، وتخصيص نفقات القطاع العام، ونمط استثمارات القطاع العام، ودور القطاع الخاص، وإدارة مؤسسات الأعمال التابعة للقطاع العام، والإصلاحات الخاصة بتحرير التبادل التجاري والرسوم الجمركية[٢].

والغرض من عملية التصحيح وإعادة الهيكلة معالجة اختلالات اقتصادية أكثر عمقاً كالتي تتراكم، خلال فترة من الزمن، نتيجة سياسات داخلية معينة أو «صدمات» خارجية المنشأ (كتغيرات شديدة في معدلات التبادل التجاري، كما في حال ارتفاع أسعار الطاقة أو ضعف في الملاءمة المالية أو تقلص في الأسواق الخارجية) أو «صدمات» داخلية المنشأ (كتغير النظام السياسي). وتتضمن عملية التصحيح مجموعة كبيرة من إجراءات السياسة الاقتصادية، ومنها تدابير السيطرة على الطلب المحلي، وأخرى لاجتذاب الموارد المنتجة نحو قطاع السلع القابلة للتبادل أو القطاع المتجه نحو التصدير.

«ومن بين الأهداف المهمة للتصحيح الهيكلي تحسين كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية المحدودة، وبخاصة النقد الأجنبي ومصار الطاقة ورأس المال. وترتبط مسألة الكفاءة بالتسعير الملائم لعناصر الإنتاج ولكنها أشمل من ذلك. فعلى سبيل المثال، فإن الكفاءة في استخدام الاستثمارات العامة والجهود الحكومية لتشجيع تنمية الموارد البشرية والتغيرات التقانية (التكنولوجية) يمكن أن تشكل عناصر مهمة في تحسين استجابة الاقتصاد لعملية النمو، وذلك بصرف النظر عن وجود تشوهات حادة في الأسعار»[٣].

وهكذا فإن سياسات التصحيح الهيكلي تتعلق بالعوامل التي تؤثر في القرارات الخاصة بالإنتاج والتبادل والتوزيع والاستهلاك. مع العلم أن بعض الاقتصاديين يرى أن سياسات التثبيت وسياسات التصحيح الهيكلي تتداخل وتكمل كل منها الأخرى.

وفي سياق إعادة الهيكلة والتصحيح الاقتصادي نستطيع أن نميز بين ثلاث مجموعات من البلدان العربية[٤]:

---

(٢) عزيز علي محمد، «دور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في سياسات التصحيح والتنمية،» ورقة قدّمت إلى: المصدر نفسه، ص ٩٨.

(٣) برفيز، المصدر نفسه، ص ٧١.

(٤) سعيد النجار، «موجز الندوة،» في: **التصحيح والتنمية في البلدان العربية**، ص ٢٠ ـ ٢٢.

المجموعة الأولى: تضم البلدان العربية المصدرة للنفط مثل الكويت وليبيا وعمان وقطر والعربية السعودية والإمارات العربية المتحدة.

وعلى دول هذه المجموعة أن تواجه الآثار المترتبة على تقلبات أسعار النفط، لذلك فإن التصحيح فيها ضروري في اتجاهين:

أ ـ المحافظة على سياسة تنويع القاعدة الإنتاجية التي بدأ تطبيقها في منتصف السبعينيات بما يقلل من اعتمادها الكبير على النفط.

ب ـ القيام بالترتيبات اللازمة لمواجهة الانتقال من وضع كان فيه دخلها من عوائد النفط يبلغ مائتي مليار من الدولارات إلى وضع انخفضت فيه العوائد إلى أقل من ستين مليار دولار.

ونتيجة لذلك، تواجه دول هذه المجموعة عجزاً محسوساً في الموازنة الحكومية وفي ميزان المعاملات الجارية. لذلك عليها أن تعمل على تخفيض العجز في الموازنة الحكومية، وفي ميزان المعاملات الجارية إلى المستوى الذي يمكن احتماله.

المجموعة الثانية: تضم البلدان العربية المتوسطة الدخل مثل الجزائر ومصر والأردن ولبنان والمغرب وسوريا وتونس. وبلدان هذه المجموعة ليست متجانسة تماماً، حيث نلاحظ فوارق كبيرة بين بلدانها من حيث حجم السكان أو عوائد النفط أو مستوى دخل الفرد. ويتراوح حجم السكان بين أقل من ٤ ملايين نسمة وأكثر من ٥٠ مليون نسمة. كذلك يتراوح متوسط دخل الفرد بين أقل من ٨٠٠ دولار سنوياً في بعضها، وأكثر من ١٥٠٠ دولار سنوياً في بعضها الآخر، إلا أن دول هذه المجموعة تشترك بعدد من الخصائص تبرر اعتبارها مجموعة واحدة. فهي تتمتع بقاعدة إنتاجية متنوعة نسبياً، كما أنها تمتلك مؤسسات مالية واقتصادية متطورة إلى حد ما.

تواجه دول هذه المجموعة ظروفاً اقتصادية على درجة كبيرة من الصعوبة، وبخاصة الآثار السلبية الناجمة عن تراجع أسعار النفط وتراجع تحويلات العاملين في دول النفط. وكذلك الصعوبات الناشئة من الظروف غير المؤاتية والتي تسود الاقتصاد العالمي، وبخاصة كساد أسواق المواد الأولية وتدهور شروط التبادل التجاري، الأمر الذي أدى إلى تزايد حجم المديونية الخارجية وتزايد عبء خدمتها. كما رافق ذلك عجز في الموازنات الحكومية. فلجأت الحكومات إلى تمويل العجز عن طريق الاقتراض من المصارف، وأدى ذلك إلى تزايد كمية النقد المتداول، مما أدى إلى ارتفاع كبير في معدلات التضخم والمبالغة في أسعار الصرف. بالإضافة إلى ذلك تعاني دول هذه المجموعة اختلالات هيكلية تتمثل في تشوهات الأسعار وانخفاض إنتاجية العمل ورأس المال وضعف الكفاءة في القطاع العام الذي يسيطر على نسبة كبيرة من النشاط الاقتصادي.

المجموعة الثالثة: تضم البلدان العربية المنخفضة الدخل مثل موريتانيا والصومال والسودان واليمن. وتعتبر مسألة إعادة الهيكلة والتصحيح في بلدان هذه المجموعة أكثر تعقيداً منها في المجموعتين السابقتين. فهي تعتمد اعتماداً كبيراً على سلعة واحدة أو عدد محدود جداً من السلع، ومن ثم فهي أكثر تعرضاً للصدمات الخارجية. وهي تعاني مديونيات خارجية ثقيلة، وحجماً من عبء خدمة الديون الخارجية لا يتناسب مع قدراتها الاقتصادية. يضاف إلى ذلك، العجز المزمن في الموازنة الحكومية والميزان التجاري وميزان المدفوعات ومعدلات تضخم مرتفعة جداً. كما أن دول هذه المجموعة تعاني ضعف البنية التحتية والمؤسسات المالية والاقتصادية وانخفاض متوسط دخل الفرد فيها.

لقد ارتفع عدد البلدان العربية التي أصبح لديها القناعة بأهمية سياسات التصحيح وإعادة الهيكلة وضرورة الاستمرار فيها. وفي هذا الصدد «انضمت الجزائر إلى الدول العربية التي تطبق برامج تصحيح شاملة، حيث تبنت برنامج تصحيح بمساعدة المؤسسات الدولية والعربية، وعمدت في إطار ذلك ولأول مرة، إلى إعادة جدولة ديونها الخارجية»[٥].

كما يقوم السودان بتطبيق برنامج تصحيح اقتصادي يهدف إلى إزالة الاختلالات التي يعانيها الاقتصاد السوداني. واستمرت دول أخرى في جهود إعادة الهيكلة والتصحيح في كل من مصر والمغرب وتونس والأردن، وأعلنت عن قابلية تحويل عملاتها لأغراض معاملات الحساب الجاري في ميزان المدفوعات. كما استمرت دول مجلس التعاون في الخليج العربي في تطبيق السياسات التي انتهجتها منذ عدة سنوات للتكيف مع عوائد تصدير النفط المنخفضة وإمكانية تنويع مصادر دخلها.

ويشير جلال أمين إلى وجود مدرستين فكريتين في مصر لتفسير الاختلالات التي حدثت فيها خلال عقد الثمانينيات وطرق معالجتها: **الأولى** تؤمن بالفكر الليبرالي وتأييده للاعتماد على قوى السوق في عملية التصحيح والتنمية. أما **الثانية** فإنها تميل إلى التدخل الحكومي واتباع سياسة تنموية تؤمن بالاعتماد على الذات والتوجهات الداخلية. ويرى أن تفسير المدرستين للاختلالات واقتراحهما للحلول ينبع من موقف ايديولوجي، ولا يوافق على الانضواء تحت لواء أي من المدرستين. ويؤكد أن السياسة الاقتصادية السليمة لا بد من أن يتوفر فيها شرطان رئيسيان:

«١ ـ أن تكون منسجمة مع الظروف الداخلية والدولية. فتحرير التجارة الخارجية مثلاً يشكل سياسة سليمة إذا حدث في وقت كان الاقتصاد العالمي فيه مزدهراً وكانت هناك تدفقات كبيرة للاستثمارات الأجنبية، مع استقرار المناخ السياسي الداخلي. من

---

(٥) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، *التقرير الاقتصادي العربي الموحد*، ١٩٩٥، ص ii.

ناحية أخرى، قد يكون الالتجاء إلى درجة عالية من الحماية هو السياسة السليمة إذا كان البلد يواجه كساداً في الاقتصاد العالمي وتقلصاً في الاستثمارات الأجنبية واضطراباً في المناخ السياسي الداخلي.

٢ ـ أن يكون هناك حد أدنى من التوافق بين العناصر الأساسية للسياسات الاقتصادية. ويقول: إن أسوأ السياسات هي تلك التي تحاول تحقيق أهداف متعارضة في الوقت نفسه»(٦).

أولاً: أهداف برامج التصحيحات الهيكلية وعناصرها في البلدان العربية

تهدف برامج التصحيحات الهيكلية على المدى القصير إلى إعادة التوازن لميزان المدفوعات، وذلك من خلال الضغط على الطلب الداخلي، وتتخذ عادة بعض الحكومات إجراءات عاجلة خاصة تتمثل في تخفيض قيمة العملة المحلية، وخفض الإنفاق العام عن طريق تجميد الأجور والحد من الواردات والاستثمارات.

وتتحدد الأهداف على المدى الطويل لتطوير العرض الداخلي للسلع والخدمات، وتحسين مستوى أداء جهاز الإنتاج، والحد من هدر الموارد المتاحة، ودعم القدرة التنافسية للإنتاج. ولتحقيق هذه الأهداف لا بد من أن يشمل الإصلاح: النظام المالي والنقدي، التجارة الخارجية، سياسة الأسعار والأجور، النظام الضريبي، سياسات الاستثمار وغير ذلك. ولا بد من مراجعة طرق تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

وتتمحور الأهداف الرئيسية لعمليات التصحيحات الهيكلية وعناصرها حول النقاط التالية:

ـ إعادة توزيع الأدوار بين القطاع العام والخاص وانسحاب الدولة تدريجياً من بعض النشاطات الاقتصادية وفسح المجال أمام المبادرات الخاصة عن طريق تشجيع الاستثمار الخاص.

ـ التخفيف من الأعباء التي تتحملها ميزانية الدولة نتيجة دعمها للمنشآت الاقتصادية الخاسرة، وتكريس مواردها لدعم قطاعات التعليم والبحث العلمي والصحة، والاهتمام بالبنية الأساسية والمنشآت الاقتصادية ذات الأهمية الاستراتيجية.

ـ تطوير السوق المالية وتنشيطها وإدخال الحركية على رأس مال الشركات بقصد

---

(٦) النجار، المصدر نفسه، ص ٣٣.

تطويرها وتنمية قدرتها الإنتاجية.

ـ خلق مناخ الاستثمار المناسب، وتشجيع الاستثمار المحلي لاجتذاب رؤوس الأموال المحلية والعربية والأجنبية.

يمكننا تحديد أهم عناصر سياسات التكيف وإعادة الهيكلة في البلدان العربية وفقاً لما يلي:

ـ إحداث تعديلات في هيكل ملكية وسائل الإنتاج، حيث طرحت بعض المؤسسات العامة والشركات الحكومية في بعض البلدان العربية للبيع، وبيع بعضها فعلاً في مصر والأردن وتونس والجزائر. كما صدرت قوانين بإحداث الشركات القابضة والشركات التابعة لها وقوانين أخرى تنظم العلاقة بين المالك والمستأجر لبعض المؤسسات.

ـ إصدار قوانين تنظم عمل السوق المالية وتداول رأس المال بهدف زيادة فعالية آلية السوق وتعزيز اتجاه تحديث هيكل الملكية، مع إمكانية تداول أسهم وسندات المشروعات الخاصة والمشروعات العامة.

ـ إحداث تعديلات جوهرية في أسلوب إدارة المشروعات العامة، وبخاصة ما يتعلق منها بتحديد أسعار المنتجات (تحريرها)، وكذلك تحرير أسعار الصرف وتوحيدها، واعتماد مبدأ التمويل الذاتي، وإنشاء صناديق وبنوك الاستثمار الوطنية وتفعيل نشاطها، وإعادة تنظيم مجالس الإدارة ومنح الإدارة مرونة، وبخاصة في موضوع تحويل الملكية والدمج والتصفية.

ـ «تحجيم وظيفة الموازنة العامة كأداة للتوازن الاجتماعي، من خلال برنامج انكماشي للإنفاق الاجتماعي وتقليص الدعم، لإطلاق العوامل الاقتصادية وحدها في بلوغ التوازن من ناحية، ولمكافحة التضخم من ناحية أخرى»[(٧)].

ـ رفع القيود الجمركية عن الواردات والسماح باستيراد السلع المحظورة كلياً أو جزئياً، وذلك بإتاحة عمل الآليات بشكل مطلق وإلغاء الحماية تدريجياً، بالرغم من معارضة بعض المنتجين، وبخاصة في القطاع الخاص لمثل هذه الإجراءات لأنها تؤثر في صناعاتهم الوليدة علماً بأن الحماية تدفع المنافسة خارجاً. لذلك لا بد من إشاعة المنافسة بشكل عام.

عناصر سياسات التكيف وإعادة الهيكلة هذه هي على سبيل المثال لا الحصر،

---

(٧) سعد حافظ، «سياسات التكيف وآليات السوق: دراسة حالة الاقتصاد المصري،» المجلة المصرية للتنمية والتخطيط (معهد التخطيط القومي، القاهرة)، السنة ٢، العدد ١ (حزيران/يونيو ١٩٩٤)، ص ٩.

وهي تسعى لضمان سلاسة واتساق عمل آلية السوق في البلدان العربية، وقد أخذت هذه التعديلات شكل الحزمة في دفعة واحدة مع الاهتمام بالجوانب النقدية والمالية في السوق بصفة أساسية. ولكن هل هذه العناصر والإجراءات وحدها كفيلة بتفعيل آلية السوق في البلدان العربية؟

يوضح لنا التطور التاريخي لسياسات التكيف والتصحيح الهيكلي في معظم البلدان العربية أنها قد مرت بمرحلتين رئيسيتين:

المرحلة الأولى: يتم خلالها تهيئة أرضية التحول لآليات السوق بتحييد القيود الإدارية في السياسات المالية والنقدية. وقد اهتمت سياسات التصحيح الهيكلي في هذه المرحلة بإلغاء الدعم، وتعويم أسعار صرف العملات الوطنية تجاه العملات الأجنبية، وتخفيف الضغوط على أسعار الفائدة، مع الإبقاء على الهيكل الجامد للأجور. وتمتد هذه المرحلة من منتصف السبعينيات في بعض البلدان العربية وحتى بداية التسعينيات.

المرحلة الثانية: تم في هذه المرحلة السعي وبمعدلات عالية (أقرب إلى نظام الصدمة) إلى إحداث تغييرات جوهرية في هيكل ملكية وسائل الإنتاج وأسلوب إدارة الاقتصاد الوطني (التخصيص)، والعمل على توفير شروط آلية السوق، وفق الإطار النيوكلاسيكي. وتمتد هذه المرحلة منذ بدء التسعينيات وهي مستمرة إلى يومنا هذا. ويرى بعض الاقتصاديين أنها لا زالت في بدايتها رغم تسارعها.

وفي موضوع توقيت عملية التصحيح وإعادة الهيكلة في البلدان العربية، يرى بعض الاقتصاديين: «إن تجربتنا تثبت أن برامج التصحيح تكون أسهل وأقل تعقيداً إذا تم تنفيذها في مرحلة مبكرة من بدء المشاكل الاقتصادية. والواقع أن هناك أمثلة عديدة للتدليل على أن عملية التصحيح تكون أكثر نجاحاً إذا تحققت بطريقة منظمة مع التطبيق المبكر للإجراءات العلاجية. ومن ناحية أخرى، فإن تأخير القيام بالعملية التصحيحية إلى أن يتفاقم العجز الخارجي ويصبح الحصول على التمويل الخارجي صعباً، إن لم يكن مستحيلاً، ويفقد المقيمون المحليون الثقة في العملة الوطنية، مما يؤدي إلى هروب رؤوس الأموال، يجعلها في مثل هذه الظروف تفرض عبئاً لا يمكن احتماله من الناحيتين الاجتماعية والسياسية، كما أنها تعني زعزعة الاقتصاد القومي»[٨].

أدركت الاقتصادات العربية أهمية الانفتاح على الخارج، والاندماج مع الاقتصاد العالمي، من خلال السياسات التجارية المتبعة في معظم البلدان العربية، وسعى عدد متزايد منها للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة التي انبثقت عن اتفاقيات الغات بعد

---

(٨) عبد الشكور شعلان، «تحديات واستراتيجيات التصحيح أمام البلدان العربية على ضوء التجربة قريبة العهد والمبادرات الجديدة،» ورقة قدّمت إلى: **التصحيح والتنمية في البلدان العربية**، ص ٥٧.

انتهاء جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف في عام ١٩٩٤[٩]. وتشهد الاقتصادات العربية جهوداً مكثفة لتحرير التجارة الخارجية ونظم الصرف، وجعل الأنظمة المتعلقة بها أكثر شفافية. واستطاعت بعض البلدان العربية من خلال برامج التصحيح التي تطبقها أن تخطو خطوات كبيرة على هذا الطريق، حيث تم إلغاء الكثير من القيود على التجارة الخارجية، كما تم إدخال التوازن في المعاملة بين القطاعين الخاص والعام، وتحرير سعر الصرف وصولاً به، في بعض البلدان، إلى تحقيق قابلية عملاتها للتحويل[١٠].

لقد أصبح التدويل الاقتصادي (عولمة الاقتصاد) واقعاً ملموساً، وإن مؤسسات التمويل الدولية، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، هي التي أطلقت الدعوة لما سمته بالسياسات التصحيحية والتحول إلى اقتصاد السوق، وتعظيم دور القطاع الخاص وتحجيم القطاع العام ودور الدولة في النشاط الاقتصادي، مع «التركيز على الجانب المالي ـ النقدي باعتباره جوهر المشكلة، وهو في الواقع، كما نرى أحد مظاهر الأزمة المركبة للتنمية في البلدان النامية»[١١].

ومن هنا يتبين بأن هذا التوجه المندفع نحو الخصخصة من الخارج لا يعبر بالضرورة عن حاجة موضوعية، أي أنه لم يكن كنتيجة لتقييم جاد لأداء القطاع العام وبيان قصوره، مما يستدعي نقل ملكيته إلى القطاع الخاص، بافتراض أنه الأقدر على تحقيق التنمية. فالموضوع بحاجة إلى دراسة معمقة لمعرفة مدى الحاجة إلى الخصخصة في الواقع القطري[١٢]، في مختلف البلدان العربية.

ثانياً: وصفة صندوق النقد الدولي والبرنامج البديل

إن الاختلالات التي يلحظها صندوق النقد الدولي في اقتصادات البلدان العربية ليست إلا محصلة تراكمات لسياسات اقتصادية واجتماعية خاطئة أصلاً. ويكمن خطأ

---

(٩) اقتصرت عضوية الدول العربية في الغات على خمس دول هي: تونس والكويت ومصر والمغرب وموريتانيا وانضمت كل من الإمارات والبحرين وقطر إلى عضوية المنظمة العالمية للتجارة وتتفاوض حالياً كل من الأردن والجزائر والسعودية والسودان للانضمام إلى المنظمة.

(١٠) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، ١٩٩٥، ص ٧١.

(١١) مجيد مسعود، «الخصخصة من منظور تنموي في الواقع القطري،» ورقة قدمت إلى: ندوة توجهات وآفاق الخصخصة في دولة قطر، ٦ ـ ٧ نيسان/أبريل ١٩٩٦، ص ٤.

(١٢) **النهج** (مركز الأبحاث والدراسات الاشتراكية في العالم العربي، دمشق)، العدد ٤٤ (صيف ـ خريف ١٩٩٦)، ص ٢٧٤.

تلك السياسات في أنها قيدت المبادرات الخاصة وضيقت المجالات المفتوحة أمام القطاع الخاص، وحالت بين الاستثمار الأجنبي والاقتصاد الوطني، وأطلقت العنان للقطاع العام فدخل مجالات لا تتفق مع طبيعته، وعزلت الاقتصاد الوطني عن الاقتصاد الرأسمالي العالمي من خلال التدخل في تحديد مستويات الأسعار والأجور وإقامة أسوار حماية الصناعة المحلية من المنافسة الأجنبية، ونشرت مظلة الحماية الاجتماعية فوق قطاع عريض من الشعب بالدعم والتأمينات الاجتماعية والمشاركة بالأرباح مما أفقده الحافزية للعمل والإنتاج[١٣].

لذلك جاء العلاج الذي يقترحه الصندوق من خلال برامج التصحيح وإعادة الهيكلة التي قدمها وتستهدف تحرير الاقتصاد، أي جعله يسير على مذهب الاقتصاد الرأسمالي الحر (اقتصاد السوق) مع إدماجه دمجاً عضوياً في النظام الرأسمالي العالمي. وأضحت المهمة المطلوبة هي تعديل مستوى الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني وخفضه بما يتناسب مع مستوى العرض الكلي. والهدف الأكثر مباشرة لبرامج التصحيح التي يقترحها الصندوق هو تحسين وضع ميزان المدفوعات. والعلاج هو الوصفة (الروشيتة) التي وضعها الصندوق والتي تتضمن تحرير الاقتصاد، وتخفيض سعر الصرف، وتخفيض الإنفاق العام، وبيع القطاع العام للقطاع الخاص، وإلغاء الدعم.

ولم تختلف طريقة الصندوق في تقويم مدى نجاح برامج التصحيح التي يتبناها عن ذي قبل. فما زال التركيز الأكبر على عجز ميزان المدفوعات وعجز الموازنة العامة. وعلى رغم أن المؤشرات المستخدمة في التقويم قد تشمل معدل التضخم ومعدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي، فإن مقياس النجاح يظل هو إحداث خفض ملموس في العجزين الداخلي والخارجي ونسبة كل منهما إلى الناتج المحلي الإجمالي. وأي نقاط للضعف تظهر في ما يتعلق بالتضخم أو معدل النمو فهي واردة ولها تفسير جاهز، والتشديد قائم على أنه مع الاستمرار في تطبيق البرنامج وعدم التراجع عنه ستنخفض معدلات التضخم وترتفع معدلات النمو ولو بعد فترة قد تطول. وهنا لا بأس من تخفيف التركيز على النمو كهدف من أهداف التصحيح (بالتناقض مع النغمة الجديدة). «فالتركيز على تحقيق النمو ـ في ظل توافر قدر معين من الموارد ـ قد يؤدي إلى وضع قيد على مزيج السياسات الممكن صنعه وتعاطيه

---

(١٣) انظر: إبراهيم العيسوي، «المسار الاقتصادي المصري وسياسات تصحيحه،» ورقة قدّمت إلى: **السياسات التصحيحية والتنمية في الوطن العربي: بحوث ومناقشات ندوة عقدت بالكويت في الفترة ٢٠ ـ ٢٢ فبراير ١٩٨٨**، تحرير رمزي زكي (بيروت: دار الرازي، ١٩٨٩)، ص ٢٢٦.

للوصول إلى ميزان مدفوعات قوي»[١٤]. وليس من الحكمة تعجّل الحصول على معدلات نمو مرتفعة: «ففي غياب التصحيح سيكون النمو الذي يتحقق اليوم في الغالب على حساب نمو أبطأ في المستقبل». كذلك فإنه لما كانت الاختلالات المراد تصحيحها قد اصطحبت بمعدلات نمو اقتصادي غير قابلة للاستمرار «لا يصبح استرجاع النمو إلى المسار القابل للاستمرار الذي قد يكون معدله أقل من ذي قبل مشكلة، وإنما عنصراً من عناصر الحل»[١٥].

لقد تحمل فقراء الوطن العربي النتائج السلبية والأثر الضار لبرامج التصحيح وإعادة الهيكلة التي طرحها صندوق النقد الدولي. ولا ينكر هذا الأمر بعض خبراء الصندوق، حيث إن هذه النتيجة لا تمثل مشكلة في رأي هؤلاء الخبراء وإنما تمثل عنصراً من عناصر الحل. فالخفض الكبير في الإنفاق العام يؤدي إلى هبوط معدلات النمو والاقتصاد وتراجع الدخول في فترة الركود، وهذا يستتبع نقص الإنتاج وزيادة البطالة وتدهور مستوى المعيشة. وهذه النتيجة لا تمثل مشكلة في رأي خبراء صندوق النقد الدولي، ويعتقدون أنها تمثل عنصراً من عناصر الحل، وبذلك لا ينكر بعض خبراء الصندوق أن الذي يتحمل النتائج السلبية والأثر الضار لتطبيق وصفة الصندوق هم الفقراء، فيزداد الفقراء فقراً وتزداد ثروة الأغنياء.

«ومصدر الضرر للفقراء هو الجانب التقشفي للبرنامج (ضغط الطلب الكلي) يؤثر على الفقراء من زوايا عديدة، فهو يقتطع جانباً من النفقات العامة ذات الطابع الاجتماعي التي يستفيد منها الفقراء بالدرجة الأولى، مثل دعم السلع الاستهلاكية والتعليم والعلاج المجانيين، كما أن البرنامج كثيراً ما يعمد إلى زيادة الإيرادات برفع أسعار منتجات القطاع العام وأسعار خدمات المرافق العامة كالكهرباء والمياه، وخدمات النقل العام (مباشرة وأيضاً بطرق غير مباشرة من خلال رفع أسعار المنتجات النفطية). والضرر النسبي الذي يقع على الفقراء وأصحاب الدخول المحدودة من جراء ذلك أكبر من ذلك الذي يقع على الفئات الأعلى دخلاً. كذلك فإن الأثر الانكماشي للبرنامج ينعكس على الفقراء في شكل تضاؤل فرص العمل وارتفاع نسبة البطالة. أضف إلى ذلك أن برنامج التصحيح له آثار تضخمية، على رغم أنه يسعى على حد زعم أصحابه إلى مكافحة التضخم، فهو ينطوي ـ كما أسلفنا ـ على رفع مباشر وغير مباشر (من خلال تخفيض الدعم أو إلغائه، وكذلك من خلال تخفيض سعر صرف العملة المحلية، وأيضاً عن طريق إطلاق العنان لقوى السوق في تحديد الأسعار)

(١٤) M. Guitian, «The Fund's Role in Adjustment,» *Finance and Development*, vol. 24, no. 2 (June 1987), p. 6.

(١٥) المصدر نفسه، نقلاً عن: العيسوي، المصدر نفسه، ص ٢٢٦.

لأسعار العديد من السلع. والتضخم كما هو معلوم يعيد توزيع الدخل من الفقراء إلى الأغنياء ويهبط بمستوى الأجور الحقيقية ومستوى معيشة أصحاب الدخول الثابتة والمحدودة»[١٦].

وفي صدد الانتقادات الموجهة إلى برامج ووصفات صندوق النقد الدولي في إعادة الهيكلة، أشار الدكتور إبراهيم العيسوي إلى عدد كبير من الانتقادات، يمكن التركيز على ثلاث نقاط مهمة منها[١٧]:

١ ـ إن تنفيذ هذه البرامج بتكاليف اجتماعية واقتصادية أقل حدة، ومن ثم توفير ظروف تصبح فيها هذه البرامج متقبلة أو محتملة دون معارضة قوية، يتطلب توافر دعم مالي خارجي على نطاق كبير. فذلك أمر مهم لتفادي الآثار الانكماشية أو على الأقل تخفيف حدتها، وكذلك لتخفيف الأعباء على الطبقات الشعبية. ولهذا تصطحب هذه البرامج عادة بتقديم مساندة مالية من الصندوق والبنك الدولي ومؤسسات دولية أخرى، فضلاً عن تأجيل سداد الديون (إعادة الجدولة).

والمشكلة هي أن التدفقات الرأسمالية الدولية لدول العالم الثالث قد انكمشت انكماشاً كبيراً في الثمانينيات، سواء من المصادر الرسمية أو من المصادر التجارية. ومن ثم فإن توافر الدعم المالي الخارجي لمساندة برامج التثبيت يتطلب عكس حركة التدفقات الرأسمالية الدولية؛ وهو أمر لا تملك دول العالم الثالث التأثير فيه كذلك. ويلاحظ، من ناحية أخرى، أنه كلما زادت المبالغ المطلوبة لدعم برامج التثبيت تشدد الصندوق في فرض شروطه وأصبح التفاوض معه على تخفيف بعض الشروط أصعب. وفي كل الأحوال، فإن تنفيذ البرنامج يعني من الناحية العملية الاستمرار في دوامة الاقتراض، وليس هناك ما يضمن أن فترة التنفيذ تكفي لإعادة ترتيب الأوضاع الاقتصادية على نحو يمكن الدولة المنفذة للبرنامج من خدمة حجم أكبر من الديون الخارجية بعد البرنامج. ولهذا فليس من المستبعد أن تستمر الدول المدينة في الاعتماد على الصندوق من خلال التجديد المتتالي لبرنامج التثبيت واتفاقات المساندة، مما يفاقم من أوضاع المديونية الخارجية والتبعية. ومثال تركيا من الأمثلة التي ينبغي تذكرها في هذا الصدد.

٢ ـ إن نجاح برامج الصندوق ليس هو القاعدة أو الأمر الشائع، حتى وفقاً لدراسات خبراء الصندوق. فقد كان الفشل حليف هذه البرامج في معظم الأحوال. والتبرير المعتاد من جانب الصندوق لا يخرج عن واحد من اثنين: الجرعات لم تكن

(١٦) العيسوي، المصدر نفسه، ص ٢٣٢.

(١٧) المصدر نفسه، ص٢٤٠ ـ ٢٤١.

كافية، ولم تكن مكثفة ومركزة على مدى زمني قصير، والظروف الخارجية لم تكن مؤاتية (هبوط الطلب العالمي ـ تدهور شروط التبادل ـ انخفاض التدفقات الرأسمالية إلى العالم الثالث). أما احتمالات الخطأ في التشخيص أو عدم ملاءمة العلاج فهي احتمالات لا ترد على بال الصندوق.

٣ ـ ينبغي تذكر أن معظم الدول التي تطبق برامج الصندوق بإخلاص وتفان كان عليها أن تواجه أحد أمرين: التضحية بالديمقراطية من أجل الاستمرار في تنفيذ البرنامج، أو حدوث انقلاب على الحكومة بعدما تتضح العواقب الوخيمة لتنفيذ البرنامج. وهذه التكلفة السياسية ينبغي عدم تجاهلها عند تقييم برامج التثبيت.

إن تنفيذ برامج صندوق النقد الدولي في الإصلاحات الهيكلية يفترض وجود سلطة منحازة بشكل واضح إلى الطبقة الغنية في المجتمع وإلى رأس المال المحلي والأجنبي، وراضية بشكل عام عن وضع الاقتصاد الوطني ودوره في ظل التقسيم الدولي الراهن للعمل.

ما هو البرنامج البديل لبرنامج صندوق النقد الدولي لإعادة الهيكلة والإصلاحات الاقتصادية؟

إن البرنامج البديل في البلدان العربية يجب أن لا ينصب على إصلاحات اقتصادية فحسب، بل هو عملية شاملة تهدف إلى بناء أسس جديدة للعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كأساس لنفي التبعية والحيلولة دون عودتها إلى الظهور من جهة، وبناء التنمية المستقلة والمستمرة والتي تحقق العدالة الاجتماعية. وهذا يعني سيطرة المجتمع على شروط تطوره، ووضع سلطة اتخاذ القرارات المتصلة بهذه العملية بأيدي القوى الوطنية التي لا مصلحة لها في دمج الاقتصاد الوطني بالرأسمالية/ والارتباط بها.

وتنطلق التنمية المستدامة التي تقوم بالاستناد إلى مبدأ الاعتماد على النفس، من أن الإنسان هو محور التنمية، وهو صانعها الحقيقي، وهو من يجب أن تؤول إليه نتائجها. وهذا يعني أن الاعتماد الأساسي في التنمية المستدامة هو الاعتماد على البشر مع الاهتمام بمصير الأجيال القادمة، أي الاهتمام بالمستقبل. ويترتب على ذلك أمران: **الأول** ضرورة الاهتمام بالإنسان وبذل أقصى ما يمكن لإشباع حاجاته الأساسية من جهة، وتنمية البشر وتطوير قدراتهم على الابتكار والإبداع والعمل بكل السبل على استعادتهم لثقتهم بأنفسهم. **والثاني** الاهتمام بمستقبل الأجيال القادمة وضمان تحقيق معدلات نمو جيدة وعدم الجور في استخدام الموارد الطبيعية وهدرها.

أما القضية العاجلة والمحورية في البرنامج البديل فإنها تتطلب تعبئة كل الجهود بهدف زيادة الإنتاج بالاعتماد على القوى الذاتية. وكل إنجاز في هذا السبيل سوف

يساعد البلدان العربية في التغلب على الصعوبات الاقتصادية الراهنة. ولا بد من توفر شروط أفضل لزيادة الإنتاج، وبخاصة زيادة إنتاج المواد الغذائية بهدف رفع نسبة الاكتفاء الذاتي، وزيادة إنتاج المنتجات ذات الاستهلاك الشعبي للوفاء بالاحتياجات الأساسية لأكبر شريحة في المجتمع، وزيادة الإنتاج في القطاع العام ورفع مستوى الأداء فيه، وإصلاح نظم الأجور والمعاشات. ولا بد من تهيئة المناخ الاستثماري المناسب والتركيز على موضوع الصناعات التصديرية، واتباع سياسة نقدية ومالية مناسبة لمكافحة التضخم.

ثالثاً: الخوصصة إحدى عناصر سياسات التصحيح وإعادة الهيكلة في البلدان العربية

ينظر بعض الاختصاصيين إلى الخوصصة كإحدى سياسات التصحيح وإعادة الهيكلة اللازمة لتحقيق التنمية واستمرارها، وقد ظهرت الدعوة إلى الخوصصة في إطار تحول استراتيجية التنمية من النموذج الشمولي المخطط إلى النموذج الحر الذي يعتمد آلية السوق. ويعود السبب في الرغبة بهذا التحول إلى النتائج التي حققها النموذج الشمولي المخطط والتي لم تكن بالمستوى المطلوب، وإن كان قد حقق بعض المكاسب، وبخاصة في مجال إنجاز البنية الأساسية وإقامة بعض الصناعات التحويلية، وتحسين مستوى المعيشة. على أن نطاق نشاط القطاع العام قد اتسع بدرجة أدى إلى مزاحمة القطاع الخاص وتضييق الخناق عليه في بعض الأحيان، وتهميشه في أحيان أخرى. ونتيجة لتراجع مستوى الأداء والكفاءة الاقتصادية لمشاريع القطاع العام، وأثر ذلك في النمو الاقتصادي، وظهور الاختلالات في الاقتصاد الوطني، بدأت الدعوة إلى التصحيح وإعادة الهيكلة والتحول إلى اقتصاد السوق[(١٨)].

وكان لا بد من إعادة النظر في توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص. والتحول من نموذج تنموي شمولي مخطط إلى آخر يعتمد على آلية السوق يتطلب تصحيحات هيكلية في الاقتصاد الوطني. والتصحيحات الهيكلية في الوطن العربي والتحول إلى اقتصاد السوق تتضمن نواحي مؤسسية، وتشريعية، وسياسية، واجتماعية، بالإضافة إلى الجوانب التنظيمية والإدارية. وهكذا تبرز الخوصصة خلال هذا التحول والإصلاح الاقتصادي كإحدى السياسات التي يعتمد عليها في إطار الانتقال من الاقتصاد الشمولي المخطط إلى اقتصاد السوق.

---

(١٨) انظر: «حصيلة الورشة،» في: جهود ومعوقات التخصيص في الدول العربية، تحرير علي توفيق صادق، معبد علي الجارحي ونبيل عبد الوهاب لطيفة، سلسلة بحوث ومناقشات ورش العمل؛ العدد ١ (أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ١٩٩٥)، ص ٤.

وتختلف طبيعة القطاع العام عن طبيعة القطاع الخاص في عدد من النواحي أهمها:

ـ **الأهداف**: يهدف القطاع الخاص إلى تحقيق أكبر قدر من الربح، في حين يلتزم القطاع العام بعدد من الأهداف قد تكون أحياناً متباعدة ومتضاربة يصعب تحقيقها في آن واحد. وبذلك تكون أهداف القطاع الخاص واضحة ومحددة، بينما في القطاع العام تكون الأهداف متعددة ولها أبعاد اقتصادية وسياسية واجتماعية.

ـ **الإدارة**: تكون الإدارة في مؤسسات القطاع الخاص واضحة ولها استقلاليتها، في حين نجدها في مؤسسات القطاع العام على غير ذلك.

ـ **المراقبة والتقييم**: تكون هذه العملية في القطاع الخاص أكثر سهولة مما هي عليه في القطاع العام.

ـ ليس صحيحاً أن شركات القطاع العام كانت رابحة قبل التأميم وأصبحت خاسرة بعد التأميم. فقد ورث القطاع العام عدداً كبيراً من الشركات الخاسرة وقت التأميم[19].

ـ إن مقولة الكفاءة المتميزة للقطاع الخاص وأن الحكومة هي أسوأ تاجر وأتعس صانع التي رددها آدم سميث والتي يرددها الآن البرجوازيون السلفيون في مراكز الرأسمالية ومن يدورون في فلكهم من أبناء العالم الثالث... هي مقولة إذا جاز انطباقها على المشروعات الفردية الصغيرة التي لا تنفصل فيها الإدارة عن الملكية، فإنه لا يسوغ تطبيقها على الشركات الضخمة ذات الفروع العديدة محلياً ودولياً والتي تضطلع بشؤونها إدارة محترفة. فإذا كانت هناك فوارق ملموسة في إدارة الشركات الكبرى العامة والخاصة، فإن ذلك لا يرجع بالدرجة الأولى إلى اختلاف طبيعة الملكية وإنما إلى ما يلقى على كاهل المشروعات العامة عادة من أعباء اجتماعية (دعم غير مباشر، تشغيل عمالة زائدة... إلخ) وعدم الفصل بين الاعتبارات الاقتصادية والاعتبارات الاجتماعية والسياسية في إدارة هذه المشروعات[20].

ـ إذا كانت المشروعات الخاصة تحقق الكفاءة العالية على مستوى المنشأة (المستوى الجزئي)، فإن محصلة عمل هذه المنشآت قد لا تحقق الكفاءة العالية على مستوى الاقتصاد الوطني (المستوى الكلي). وقيام القطاع العام ومنشآته يضمن التوازن وتضييق الفجوة بين الكفاءة على المستويين لأنه يوفر إطاراً مناسباً للتخطيط الفعال.

---

(١٩) انظر: علي السلمي، «أوراق من ملف القطاع العام،» **الأهرام**، ٢٤/ ٧/ ١٩٨٧.

(٢٠) العيسوي، «المسار الاقتصادي المصري وسياسات تصحيحه،» ص ٢٣٦.

ـ إن مشاكل القطاع العام ليست ناتجة من خلل في تنظيمه أو في هيمنة الحكومة على تسيير أعماله، بقدر ما هي نابعة من ظروف خارجية مفروضة عليه، وبخاصة ما يتعلق بسياسات التسعير والتمويل والتوظيف والأجور. والمطلوب هو توفير المناخ المناسب لعمل منشآت القطاع العام كما هو متوفر للقطاع الخاص، بحيث تتخلص منشآت القطاع العام من القيود التي تفرضها عليها السياسة العامة، مع محاولة تحقيق الاعتبارات الاجتماعية التي تستهدفها السياسات العامة(٢١).

ـ تجدر الإشارة إلى أن التخصيص بمفهومه الضيق، يعني نقل ملكية أصول موجودة، وليست إضافة أصول منتجة جديدة تخلق فرصاً جديدة للعمل، أي هي عملية استبدال مالك عام بمالك خاص.

ـ يجب أن تتم عملية التخصيص بشكل تدريجي، أي توسيع الفرص لاستثمارات القطاع الخاص الجديدة والتي تؤدي إلى خلق فرص عمل جديدة للأفواج التي تدخل سوق العمل في كل عام.

ـ لا بد من تفعيل قوى السوق وترشيدها، وزيادة مرونة الإدارة لمؤسسات القطاع العام، وهذا يمكن أن يكون المدخل الأوسع لزيادة مساهمة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي(٢٢).

ـ تحتاج البلدان العربية في المرحلة الراهنة إلى استمرار الدولة كموجه عام لعملية التنمية الشاملة، وممارسة رقابتها للأداء وتحقيق العدالة الاجتماعية النسبية، أي ما زال مطلوباً من الدولة إقامة المشروعات الإنمائية الاستراتيجية، ولا سيما تلك التي يحجم القطاع الخاص عن الاستثمار فيها.

هل يمثل التخصيص (أو التحول من القطاع العام إلى الخاص) وسيلة لمعالجة الاختلالات الهيكلية التي ظهرت في اقتصادات العديد من البلدان العربية، وتمثلت في تدني وتراجع مستوى الأداء الاقتصادي في هذه البلدان؟

للإجابة عن هذا السؤال لا بد من فهم التخصيص بكل ما يتضمنه من مزايا وعيوب، على المدى القصير أو الطويل. ولا بد للإدارة الاقتصادية في أية دولة تنوي التخصيص أن تولي أهمية خاصة لما قد ينجم عن أعمال التخصيص وما يتطلبه إنجاز هذه المهمة، وتوفير الإطار التشريعي والقانوني والنفسي، وخلق الأجواء المناسبة وضمان حقوق العاملين وتأمين متطلباتهم.

---

(٢١) انظر كتابات هبة حندوسة التي ترفض فيها اتهام القطاع العام بالفشل وانخفاض مستوى الأداء في مؤسساته.

(٢٢) مسعود، «الخصخصة من منظور تنموي في الواقع القطري».

١ ـ الخوصصة ومبرراتها

إن عملية الخصخصة أو «الخوصصة» أو «التخصصية» أو «التخصيص» (Privatization) تعني تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص، إدارة أو إيجاراً أو مشاركة أو بيعاً وشراءً في ماـيتبع الدولة أو تنهض به أو تهيمن عليه، في قطاعات النشاط الاقتصادي المختلفة أو مجال الخدمات العامة. وتتم عملية تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص بأشكال متعددة من بينها:

أ ـ بيع الشركات الحكومية كاملة للجمهور، وبخاصة للعاملين في هذه الشركات.

ب ـ التأجير الطويل الأجل للأصول التي تملكها الحكومة للقطاع الخاص، وفقاً لشروط مناسبة تحقق المصلحة للاقتصاد الوطني وللجمهور.

ج ـ طرح الخدمات الحكومية على القطاع الخاص للتعاقد على إدارتها مع الالتزام بالشروط المناسبة لحماية المستهلك.

د ـ تصفية الوحدات الحكومية التي يثبت عدم صلاحيتها أو قدرتها على الاستمرار لعدم توفير الجدوى الاقتصادية في استثمارها بسبب الخسائر الكبيرة التي لحقت بها والتي يدفعها في النهاية المواطنون جميعهم .

يرى بعض الاقتصاديين المدافعين عن الخوصصة أن عملية التحويل الكامل أو الجزئي لملكية مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص يحقق العديد من الإيجابيات تتمثل في تحرير القوى المنتجة من الضغوط الحكومية وإكسابها نجاعة أكبر، تجعل منها وسيلة فعالة للنهوض بالاقتصاد الوطني، وتطوير القطاع الخاص، وتدعيم المنافسة كوسيلة لزيادة كميات الإنتاج وتحسين النوعية وزيادة جودة المنتجات الوطنية، وتوفير موارد الدولة وتخفيف الأعباء الناتجة من تكاليف الإعانات والدعم التي تقدمها الدولة لمؤسسات القطاع العام.

ومن بين الإيجابيات التي تحققها الخوصصة بحسب رأي هؤلاء الاقتصاديين:

ـ رفع معدل النمو الاقتصادي.

ـ رفع مستوى جودة السلعة أو الخدمة التي يتم إنتاجها للجمهور.

ـ تخفيض العجز في الموازنة العامة للدولة.

ـ زيادة الادخار القومي والاستثمار تدريجياً نتيجة لفتح أبواب الاستثمار أمام المدخرين، فيخف ميلهم للاكتناز ويتحولون إلى الاستثمار المنتج.

- زيادة حجم الصادرات بسبب تحسن مستوى جودة المنتج وزيادة القدرة على المنافسة.

- تخفيض العجز في ميزان المدفوعات.

- تخفيض الحاجة إلى الديون الخارجية والمعونات.

- زيادة فرص التوظيف وتحسين مستوى الأجور.

كما أن تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص يؤدي إلى نشر وإشاعة ملكية الأسهم بين قطاعات كبيرة من صغار المدخرين والمستثمرين، وهذا يحقق عدالة أكبر واستقراراً اقتصادياً أفضل، وبخاصة عندما يتم بيع الشركات الحكومية إلى العاملين فيها.

ولإثبات أن المشروعات الخاصة أكثر كفاءة من المشروعات العامة، لجأ الاقتصاديون إلى عدد من المؤشرات والمقارنات منها على سبيل المثال في مؤسسات القطاع العام(٢٣):

- المبيعات لكل موظف أقل.

- الأرباح والإنتاج المادي أقل.

- تكاليف المبيعات عن كل دولار أعلى.

- الضرائب التي يدفعها كل موظف أقل.

- نفقات التشغيل بالإضافة إلى الأجور أعلى.

- المبيعات عن كل دولار من الاستثمارات أقل.

- الأرباح عن كل دولار من إجمالي الأصول أقل.

- الأرباح عن كل دولار من المبيعات أقل.

- المبيعات لكل موظف تنمو بمعدل أقل.

عملية تحويل الملكية العامة إلى قطاع خاص ليست عملية سهلة، وإنما هي عملية معقدة وتحتاج إلى خبرة خاصة، كما تحتاج إلى زمن لتنفيذها وتمر بعدة مراحل، كما لا بد من توفر شروط أساسية لتنفيذ هذه العملية، منها شروط عامة كضرورة ضمان قيام منافسة حرة، حيث لا جدوى من تحويل شركة حكومية محتكرة

---

(٢٣) ستيف هـ. هانكي، محرر، **تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص والتنمية الاقتصادية في الشرق والغرب**، ترجمة محمد مصطفى غنيم (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٠)، ص ٥٤.

إلى شركة خاصة محتكرة، ولا بد من تنشيط السوق المالية في الدولة، كما أن هناك شروطاً خاصة تتعلق بطبيعة كل مشروع وخصائصه. وتتم عملية التحول هذه في إطار عملية الإصلاح الاقتصادي، وبخاصة إصلاح القطاع العام ومنحه الشروط ذاتها التي تتوفر للقطاع الخاص من أجل أن تكون المنافسة عادلة وتحقق مصلحة الاقتصاد الوطني، فما هي الصيغ التي يأخذها التخصيص عادة؟

٢ ـ طرق التخصيص وخطوات تنفيذها

يأخذ التخصيص عادة صيغاً متعددة منها:

أ ـ تخصيص مساهمات القطاع العام أقلية أكانت أم غالبية: عن طريق سوق الأوراق المالية، حيث يتم تقييم الأسهم من قبل مكتب خبير مختص، وذلك بالاعتماد على عدد من المؤشرات، كالقيمة الاسمية، والقيمة الدفترية، وقيمة الممتلكات، وقيمة المردود المتوقع للأنشطة. وبعد ذلك يتم بيع الأسهم إما عن طريق المزاودة العلنية أو عن طريق استدراج طلب عروض.

ب ـ التخصيص عن طريق بيع المنشأة: يتم اللجوء إلى بيع أصول الشركات العامة أو وسائل الإنتاج، إذا ما تعذر بيع الأسهم بسبب الوضعية المالية المتردية، أو في حال كبر حجم المنشأة وتشتت فروعها أو تنوع أنشطتها، بصفة تجعل التحكم في التصرف فيها عسيراً على القطاع الخاص.

وتبدأ هذه العملية بتقييم ممتلكات المنشأة من قبل أصحاب الاختصاص، وبعد ذلك يتم وضع دفتر شروط مفصل وإعلان استدراج عروض، وبعد تلقي العروض يتم فتحها، واختيار العارض الفائز بالصفقة. ويمكن بيع جزء فقط من أصول المنشأة، ويمكن أن يتم البيع بالمزاد إذا كانت الأصول تتضمن عقارات، أو في حال عدم ورود عروض ملائمة بعد الإعلان عن البيع لأكثر من مرة.

ج ـ التخصيص عن طريق فسح المجال أمام المستثمرين والمؤسسات من القطاع الخاص للمساهمة في رأس مال شركات القطاع العام، وبخاصة في حال إجراء الإصلاح الاقتصادي في المنشأة وإعادة تأهيل رأس المال بعد امتصاص الخسائر، أو عن طريق فتح باب الاكتتاب في رأس مال المنشأة أمام القطاع الخاص في حال زيادة رأس المال. كما يمكن أن يحصل التخصيص في حال تنازل مساهمة القطاع العام عن حق الأفضلية في الاكتتاب لصالح القطاع الخاص.

د ـ تخصيص التصرف الإداري (الإيجار): إلى جانب عملية بيع الأسهم والأصول، هناك صيغة أخرى لإعادة الهيكلة في الاقتصاد الوطني. وهذا يتمثل في تخلي المنشأة الحكومية عن إدارة بعض فروعها أو نشاطها لصالح القطاع الخاص،

وتتم العملية بتحويل وسائل الإنتاج للقطاع الخاص بطريقة الإيجار بموجب عقد يحدد الشروط وطريقة تقاسم الأرباح «وتتبع نفس الإجراءات المذكورة بالنسبة لنقل الملكية من تقييم معين للأصول المؤجرة، واختيار عروض التسوّغ وغيرها. وتستخدم هذه الطريقة كمرحلة أولى في انتظار التخصيص الكلي للمؤسسة، حالما تتوفر الشروط اللازمة لذلك، أو بالنسبة للمؤسسات الأساسية التي لا يمكن التخلي فيها سوى عن جزء معين من نشاطها»(٢٤).

هـ ـ **التخصص عن طريق التصفية**: تتم عملية تصفية المؤسسة العامة في حال حدوث خسائر كبيرة وانعدام الجدوى في مواصلة النشاط الاقتصادي أو وجود منافسة شديدة أو في حال عدم مقدرة المؤسسة على التواؤم مع ظروف السوق المستجدة. وتتم التصفية عادة وفقاً للأنظمة والقوانين النافذة، ويتم بمقتضى ذلك إيقاف النشاط للمنشأة ما عدا الأمور العالقة، وتسريح العاملين جميعهم في المنشأة، ثم عرض الأصول للبيع باتباع إجراءات التقييم والإعلان والبيع بحسب القوانين.

والخوصصة ليست مجرد قرار فوري يتم بين لحظة وأخرى، فيتحقق المرجو منه مباشرة، وإنما هي عملية تشمل عدداً من الخطوات المترابطة لا بد من تنفيذها بتسلسل زمني معين:

ـ **الخطوة الأولى** هي تصنيف المؤسسات العامة بحسب مستوى الأداء الاقتصادي والمالي. وبناء على ذلك يتم تصنيفها في فئات ثلاث: ممتازة، ومتوسطة، وضعيفة الأداء. ويساعد هذا التصنيف على اختيار المؤسسات التي يبدأ بها التخصيص، حيث يوصى عادة بالبدء بالمؤسسات الممتازة، ثم المتوسطة ثم الضعيفة.

وفي هذا المجال، نجد أن كلاً من مصر والمغرب قد اتبع هذا الأسلوب، بينما فضلت تونس البدء بتخصيص المؤسسات الضعيفة، وبررت ذلك بالحاجة الملحة إلى إعادة هيكلة تلك المؤسسات مالياً، لإنقاذها من الإفلاس أولاً، ولتخفيض العبء عن الميزانية الحكومية ثانياً.

ـ **الخطوة الثانية** هي إعادة هيكلة المؤسسات المزمع تخصيصها. وهذه من أهم العمليات، وبخاصة أنها تتضمن:

أ ـ إصلاح البيئة التشريعية المحيطة بالمؤسسة وإتاحة الفرصة لها لإصلاح نظامها الداخلي واختيار النظام الداخلي المناسب من خلال التعامل مع ظروف السوق والبيئة التشريعية، كما تتضمن تقوية ودعم نظام الرقابة الداخلية في المؤسسة.

---

(٢٤) محمد الجبالي، «القطاع العام وبرنامج إعادة الهيكلة في تونس،» ورقة قدّمت إلى: **جهود ومعوقات التخصيص في الدول العربية**، ص ٢٠٩.

ب ـ اختيار الإدارة المناسبة، هل من المستحب الإبقاء على مديري المؤسسات العامة أم استبدالهم بمديرين متخصصين؟ يبدو أنه من الأفضل كلما كان ذلك ممكناً، اللجوء إلى مديرين متخصصين، وعدم الاعتماد على الإدارة الحالية إلا في حالة الضرورة القصوى.

ج ـ إعادة الهيكلة المالية، وبخاصة في المؤسسات العامة المثقلة بالديون، والتي تجب إعادة هيكلتها مالياً، بحيث يبقى من رأسمالها جزء قابل للاستغلال والتثمير، عندما تنتقل ملكيتها إلى القطاع الخاص.

د ـ معالجة قضية العمالة الزائدة في المؤسسات العامة، التي لا بد من حلها قبل نقل الملكية. وهناك عدة أساليب متاحة في هذا المجال، منها إعطاء مكافآت مغرية لترك الخدمة تطوعاً، وتمليك العمال نسبة معقولة من أسهم المؤسسة، وأن يقترن التخصيص أيضاً بسياسات التدريب وإعادة التأهيل.

ـ **الخطوة الثالثة** هي التقييم، وتعتبر وسائل التقييم المستنبطة من التحليل المالي استرشادية في المقام الأول، إذ ان السوق يجب أن يكون المحك الأساسي والفاصل النهائي في هذه القضية، وإن كان لا بد من الحرص أولاً على البدء ببيع جزء من الأسهم في السوق، لجس نبضها ولإعطائها فرصة للتكيف مع الظروف الجديدة الناجمة عن بيع المؤسسات العامة. فالتقييم إذاً مهما كان أسلوبه فهو تأشيري فقط، ولكن لا بد من الاعتماد على السوق، مع إعطائها فرصة للتكيف والتأقلم.

ـ **الخطوة الرابعة** هي نقل الملكية، والتي تتم بأساليب مختلفة، منها المنح، والعطاءات، والمزادات، والبيع من خلال سوق الأوراق المالية. أما اللجوء إلى العطاءات، فيحتاج إلى اتخاذ الضمانات اللازمة لمنع التواطؤ، ومن تلك الضمانات أن تكون العطاءات مفتوحة، وأن تعطى الفرصة لمقدمي العطاءات لتعديل عروضهم في ضوء ما تقدم به الآخرون. وبالنسبة للبيع من خلال سوق الأوراق المالية، فقد سبقت الإشارة إلى استحسان استخدام أسلوب الشرائح، ويجب أن يراعى في الانتقاء من بين تلك الأساليب، مدى اتسامها بالشفافية، وعدم تعرضها للتواطؤ، وقدرتها على توسيع قاعدة المستفيدين من تحويل الملكية، وإتاحة الفرصة لتطوير المؤسسة واستمرارها[٢٥].

ومن القضايا المهمة المتعلقة بعملية التخصيص موضوع إدارة هذه العملية وسرعة تنفيذها ومجال التنفيذ، ومن المفضل أن يقوم بإدارة عملية التخصيص جهاز مركزي ذو كفاءة عالية، ولديه المرونة والاستقلالية اللازمة لاتخاذ القرارات المناسبة،

---

(٢٥) انظر: «حصيلة الورشة،» ص ٨ ـ ٩.

على أن يقوم بالتشاور مع الجهات ذات العلاقة. ويجب أن تتسم عملياته بالشفافية والمسؤولية. وفي مجال إدارة عملية الخوصصة في البلدان العربية، «نجد أن كلاً من الجزائر ومصر والمغرب قد أنشأ جهازاً متخصصاً ومستقلاً لهذا الغرض على هيئة وزارة، بينما اكتفت تونس بوحدة مستقلة تابعة لرئيس الوزراء. ويتعامل ذلك الجهاز مع مؤسسات قطاع الأعمال العام بأسلوبين: **الأول**، كما في كل من مصر والجزائر، يتم التعامل بصورة مباشرة من خلال شبكة من الشركات القابضة التي تملك بدورها شركات القطاع العام. **والثاني**، كما في تونس والمغرب، تكون العلاقة بين جهاز التخصيص وشركات القطاع العام مباشرة. ويبدو أن كبر حجم الاقتصاد الوطني واختصاص القطاع العام بالنصيب الأكبر منه، هو السبب وراء تبني الأسلوب الأول.

وتجدر الإشارة إلى أن أسلوب الشركات القابضة له ميزاته، وبخاصة مع كبر حجم القطاع العام، وتعدد وتنوع مؤسساته، مما يستدعي حصر أصول الشركات وتنظيمها وترتيبها، إلا أنه لا بد من الحذر من أن يتركز اهتمام الشركات القابضة في المحافظة على نفسها ووجودها، وبذلك قد تصبح ظاهرة من ظواهر القصور الذاتي، وعائقاً في طريق التخصيص. بينما يتيح الأسلوب الثاني لجهاز التخصيص التركيز على عملية تحويل الملكية، بالإضافة إلى تميزه بالبساطة»[٢٦].

٣ ـ الخوصصة والأسواق المالية في البلدان العربية

للأسواق المالية دور مهم في عملية الخوصصة والتحول إلى اقتصاد السوق التي تقوم بها بعض الحكومات، ويبدو هذا الدور المهم من خلال الوظيفة والمهام التي تقوم بها الأسواق المالية خلال مرحلة التحول، ونذكر منها:

أ ـ توجيه رؤوس الأموال للتوظيف في المؤسسات التي تتحول إلى القطاع الخاص، وهي بذلك تؤمن مصادر تمويل لهذه المؤسسات.

ب ـ تؤمن الأسواق المالية الظروف المناسبة لعرض الأسهم واكتتاب الجمهور بها مع إمكانية تحديد سقف الاكتتاب للشخص الواحد.

ج ـ يمكن أن تقوم الأسواق المالية المنظمة بالمواظبة على توظيف الموارد بصورة فاعلة ومشاركة المستثمرين الأجانب في العوائد والأخطار المتعلقة في الاستثمار.

وبذلك نجد أن وجود أسواق مالية من شأنه تهيئة الظروف لدعم عملية التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

---

(٢٦) المصدر نفسه، ص ١١.

ويراهن العديد من البلدان العربية حالياً على تطوير أسواقها المالية ضمن برامج الإصلاح الاقتصادي بهدف تنشيط الاستثمار الداخلي المعتمد على مبادرات القطاع الخاص، وجذب الاستثمارات الأجنبية عن طريق خلق مناخ مناسب للاستثمار، وإن كانت بعض البلدان العربية تملك أسواقاً مالية وبورصات أسهم نشطة بالمعايير المحلية، ولكنها صغيرة جداً بالمعايير الدولية، وليست جميعها مفتوحة للاستثمار الأجنبي. والاتجاه الواضح في النصف الثاني من التسعينيات هو نحو تطوير بورصات الأسهم في البلدان العربية، بسبب تزايد الشركات المساهمة وطرح كمية أكبر من الأسهم في السوق تكون متاحة للبيع والشراء. ويراقب المستثمرون الأجانب حالياً تطور بورصات البلدان العربية في شمال أفريقيا والخليج، وبخاصة مصر والأردن والكويت. وبدأت بعض بيوت المال والاستثمار الأجنبية بالتفكير في بعض الأسواق المالية العربية كأسواق مالية ناشئة، ويمكن الاستثمار في أوراقها المالية على غرار ما حدث في مناطق أخرى في العالم مثل أمريكا اللاتينية وآسيا.

السوق المالية المصرية

تشهد حركة سوق المال المصرية منذ عام ١٩٩٤ تطوراً كبيراً، حيث أصدرت مصر في هذا العام قانوناً لتنظيم السوق المالية وتطويرها سمحت بموجبه لشركات سمسرة أجنبية بالعمل في السوق. وبذلك ازداد حجم النشاط في البورصة بنسبة ٢٠ بالمئة إلى ٣٠ بالمئة خلال عام ١٩٩٤.

ومن المتوقع أن تؤدي الخطوات الأخيرة للإسراع في برامج الإصلاحات الاقتصادية وإعادة الهيكلة إلى تنشيط البورصة والأسواق المالية المصرية. وقد طلبت الحكومة المصرية من المستثمرين تقديم عروض للاستثمار في عدة شركات حكومية رئيسية، منها على سبيل المثال شركة النصر للسيارات والدلتا الصناعية أو إيديال.

وتضم السوق المالية في مصر بورصتي القاهرة والإسكندرية. وتعد بورصة القاهرة من أقدم البورصات في المنطقة، وقد وصلت إلى درجة من التطور قبل موجة التأميمات في الخمسينيات والستينيات وضعتها بين أنشط خمس بورصات في العالم، وكان عدد الشركات المسجلة على قائمة التداول فيها يصل إلى ٩٢٥ شركة، تراجعت بعد التأميمات إلى نحو ٣٠ شركة. ويشير التقرير السنوي للبنك المركزي المصري لعام ١٩٩٣ ـ ١٩٩٤ إلى أن عدد الشركات المعتمدة في سوق الأوراق المالية في القاهرة في نهاية حزيران/ يونيو ١٩٩٤ قد بلغ ٦٧٤ شركة منها ١٥٦ شركة اكتتاب عام، والباقي ٥١٨ شركة مغلقة. وقد بلغ إجمالي رأس مال هذه الشركات ٤١١٧ ميلون جنيه مصري، منها ١٢٨١ مليون جنيه لشركات الاكتتاب العام[٢٧].

---

(٢٧) البنك المركزي المصري، التقرير السنوي، ٩٣/١٩٩٤ (القاهرة: البنك، ١٩٩٤)، ص ٤٨.

وقد شهدت السوق المالية المصرية في عام ١٩٩٤ دخول شركتين لصناديق الاستثمار للعمل في هذه السوق، وتقدم الشركتان للمستثمرين خليطاً من الأسهم والأوراق المالية ذات الدخل الثابت.

ويسهم البنك الأهلي المصري بحصة تصل إلى ٥٥ بالمئة من رأس مال شركة الأهلي لصناديق الاستثمار، بينما يسهم بنك مصر بحصة الأغلبية في الشركة الأخرى.

وتتوقع شركة الأهلي لصناديق الاستثمار أن يبلغ الاكتتاب في أول صندوق استثمار ستطرحه ١٠٠ مليون جنيه مصري (٣٠ مليون دولار) وسيكون الحد الأدنى للاستثمار ٥٠٠ جنيه مصري (١٥٠ دولاراً)، ورسم الاكتتاب ١ بالمئة تقريباً[٢٨].

والهدف هو إيجاد قناة استثمار تستقطب المدخرات المحلية ومدخرات المصريين في الخارج، وفي الوقت نفسه طرح أدوات استثمار بديلة من سوق الودائع في المصارف مع توقع انخفاض أسعار الفائدة تدريجياً.

وفي مصر، لا يتم طرح أسهم أية شركة في السوق المالية ما لم يكن العائد السنوي لعملياتها المالية يزيد على الفائدة التي تدفعها المصارف على الودائع، فأي مستثمر أو مدخر مصري لديه ودائع في المصارف بفائدة ١٠ بالمئة، ويعلم أن شركة من الشركات عندما أعلنت عن ميزانيتها السنوية بلغ العائد السنوي الخاص بسهم هذه الشركة ١٢ بالمئة، فإنه سيقوم مباشرة بتحويل مدخراته في المصرف إلى شراء أسهم في الشركة المذكورة[٢٩].

٤ ـ الصعوبات التي تواجه عملية التخصيص

تواجه عملية الخوصصة عدداً من الصعوبات أهمها:

ـ عدم توفر الموارد المالية الضرورية اللازمة للمؤسسات المعروضة للتخصيص، حيث تعاني هذه المؤسسات عجزاً مالياً كبيراً.

ـ يؤدي تسريح عدد كبير من العاملين في المؤسسات العامة التي يتم تخصيصها إلى زيادة مشكلة البطالة، ويؤثر سلبياً في سوق العمل الوطنية، مما يؤدي إلى نتائج اجتماعية سيئة ناجمة عن تفاقم مشكلة البطالة.

ـ قلة المبادرة وإقبال القطاع الخاص على الأنشطة الاقتصادية المتخلى عنها من

---

(٢٨) *Technical Review Middle East* (May-June 1994), p. 6.

(٢٩) صبري أحمد محمد عجلان، «تجربة الإصلاح الاقتصادي بمصر: تطوير أداء قطاع الأعمال المصري،» ورقة قدمت إلى: **جهود ومعوقات التخصيص في الدول العربية**، ص ١٦٤.

قبل القطاع العام، وذلك بسبب حجم المؤسسات الذي يتطلب رصد موارد مهمة لإعادة تشغيلها في ظروف طبيعية.

ـ نقص الخبرات اللازمة في بعض الحالات لتشغيل مثل هذه المؤسسات.

ـ ارتفاع أسعار بعض المواد في حال إلغاء دعم الدولة، وبخاصة تلك المواد التي سيتم تحرير أسعارها ضمن البرنامج القومي لمراجعة سياسات التسعير.

وتجدر الإشارة إلى حدوث تصديات كبيرة لبرنامج الاستغناء عن العاملين في المنشآت العامة التي شملها التخصيص وإعادة الهيكلة. وقد تم الاتفاق مع الأطراف الممثلة للعاملين على ضرورة تقليص عدد العمال، تمهيداً لإيجاد صيغة مثلى لكافة الأطراف، وتم اللجوء أحياناً إلى إعطاء المطرودين من العاملين تعويضات أكثر مما تفرضه القوانين النافذة التي تحدد تعويض إنهاء الخدمة لأسباب اقتصادية.

تشترك معظم البلدان العربية في توجه واحد، وهو تبني التخصيص كأحد عناصر التصحيح وإعادة الهيكلة الاقتصادية، مع الإشارة إلى وجود تفاوت في درجة قبول وتبني التخصيص ومراحل التنفيذ، حيث نجد أن بعض البلدان العربية قد قطعت شوطاً في مجال الإصلاح الاقتصادي وعملية التخصيص، كما أن هناك بلداناً عربية ما زالت في بداية الطريق وأخرى لم تبدأ بهذه العملية بعد.

«وفي مجال ما تم إنجازه من التخصيص، فإن نسبة ما تم تخصيصه من القطاع العام في الدول العربية لم تتجاوز العشرة في المائة في أفضل الحالات، وبناء على ذلك، يرى بعض المراقبين، خاصة في المؤسسات الإقليمية والدولية، أن عملية التخصيص تتم بوتيرة أبطأ مما يجب، وإذا نظرنا إلى الظروف التي تحيط بعملية التخصيص، يرى الكثير من الدول أن هناك عدداً من المعطيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تستوجب الحرص والتأني في هذا المجال. ومن تلك المعطيات: ما واجهته الدول العربية من القضايا التي تتعلق بالعمالة الزائدة، وإعادة هيكلة مؤسسات القطاع العام، خاصة من الناحيتين المالية والإدارية. بالإضافة إلى الاهتمام الشعبي الواسع بآثار التخصيص وتوزيع منافعه...»[30].

ومع ذلك، إن وجود أجهزة مستقلة ومتخصصة بعملية التخصيص، وانتشار أسلوب الشركات القابضة في كل من مصر وتونس والأردن والمغرب، أدى إلى تهيئة المناخ المناسب للقيام بعملية إعادة الهيكلة والتصحيح، بالرغم من أن بعض المراقبين في المؤسسات الإقليمية والدولية يرون أن عملية التخصيص تتم بوتيرة أبطأ مما يجب، إلا أن المطالبة بسرعة التخصيص يجب أن لا تغفل قضية الوقت اللازم لتوفير البيئة

---

(٣٠) انظر: «حصيلة الورشة،» ص ١٢.

المناسبة، والقيام بعملية إعادة هيكلة المؤسسات. كما يجب أن لا تتخذ عملية إعادة الهيكلة ذريعة للتباطؤ في التخصيص[٣١].

رابعاً: التحول إلى اقتصاد السوق في البلدان العربية

يعد موضوع التصحيحات الهيكلية والتحول إلى اقتصاد السوق من مواضيع الساعة في الوطن العربي، حيث يوضح لنا هذا الموضوع علاقة التنمية الاقتصادية بالتصحيحات الهيكلية في الاقتصاد الوطني والتحول إلى اقتصاد السوق، وكيف يؤدي هذا التحول إلى رفع معدلات النمو الاقتصادي وتحسين مستوى الجودة في إنتاج السلع والخدمات، وهل يؤدي إلى خفض عجز الموازنة العامة؟ وبالتالي خفض العبء الضريبي عن المواطن، والتخلص من الآثار السلبية للتضخم؟ وهل يؤدي إلى زيادة الادخار وبالتالي زيادة الاستثمار؟ وهل تؤدي عملية إشاعة ملكية الأسهم بين صغار المدخرين والمستثمرين إلى تحقيق عدالة أكبر واستغلال اقتصادي أفضل؟

١ ـ آليات السوق وإمكانية تطبيقها في البلدان العربية

تقوم فلسفة السوق، كما هو معروف، في الاقتصاد السياسي على عدد من الفرضيات أهمها:

ـ وجود اقتصاد يقوم على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، والتخصص وتقسيم العمل، والتبادل النقدي السلعي على نطاق واسع.

ـ يتيح هذا الاقتصاد حرية التملك والعمل والإنتاج والتحول والتنقل والتبادل، من خلال مؤسساته القائمة وتنظيماته والتشريعات والقوانين النافذة.

ـ كما يتيح حرية اتخاذ القرارات بما يهيئه من إمكانية وحرية للاختيار[٣٢].

ـ وحتى تكتمل هذه الفرضيات، فإن مفهوم السوق يستند إلى مبدأ كمال السوق، وهذا المبدأ يعني سيادة الحالة الطبيعية للسوق، وهي ظروف المنافسة الكاملة كشرط أساسي لعمل آلياته بكفاءة.

---

(٣١) *Arab-British Trade* (June 1995), p. 8.

(٣٢) انظر: Paul Anthony Samuelson, *Foundations of Economic Analysis*, Harvard Economic Studies; v. 80 (Cambridge: Harvard University Press, 1947), and James Mitchell Henderson and Richard E. Quandt, *Microeconomic Theory: A Mathematical Approach*, Economics Handbook Series, 3rd ed. (New York: McGraw-Hill, 1980).

«هذه الفرضيات النظرية الاقتصادية النيوكلاسيكية، والتي تأسيساً عليها قدمت بناءها حول عمل آليات السوق والذي يتمثل في مجموعة من القوانين المفسرة لسلوك المنتج الفرد والمستهلك الفرد، وفي تفاعل قوى العرض والطلب من أجل بلوغ الأسعار التوازنية على مستوى السلعة والسوق. كما قدمت تصوراً للرفاهية الاجتماعية مبنياً على هذه القوانين الجزئية. كما قدمت مفهوماً معمماً للكفاءة في توظيف واستخدام الموارد وعوامل الإنتاج وفي توزيع عائد العملية الإنتاجية»[٣٣].

ووجدت النظرية الاقتصادية النيوكلاسيكية أن في سعي المنتجين لتحقيق أعلى ربح ممكن، وسعي المستهلكين لتحقيق أقصى إشباع ممكن في حدود الإمكانات المتاحة، يمكن تحقيق أفضل استخدام للموارد وأفضل توزيع لعائد العملية الإنتاجية بين من أسهم بهذه العملية. وهذا ما يسمى بعمل اليد الخفية في اقتصاد السوق. فهل هذا صحيح؟

إن تقييم النموذج التاريخي للنمو الرأسمالي، وفقاً لآليات السوق يبرز لنا ظاهرتين أساسيتين هما[٣٤]:

- إهدار الموارد المتاحة.
- تدمير البيئة نتيجة الاستخدام الجائر.

وهذان الأثران نتيجة طبيعية للعمل وفقاً لمعيار السعي لتحقيق أقصى ربح ممكن، وهو المعيار الرئيسي في ظل اقتصاد السوق، بل أكثر من ذلك، فإن السعي لتحقيق أعلى ربح ممكن قد لعب ويلعب باستمرار دوراً بارزاً في تشكيل فنون الإنتاج بما يتلاءم مع هذا القانون، وليس بما يتلاءم مع حماية البيئة أو مع احتياجات المجتمعات والتنمية المستدامة فيها.

لو قبلنا بالصحة النظرية لمفهوم السوق النيوكلاسيكي وآليات عمله في دول المركز والدول الرأسمالية المتقدمة (وهي أحياناً أمور تحتاج إلى إقامة الدليل عليها والبرهان)، فإلى أي مدى يمكن قبول وتطبيق المفهوم نفسه والآليات نفسها بالنسبة للبلدان العربية؟

إن تطبيق وتقبل آليات السوق في البلدان العربية يرتبط بعدد من العوامل أهمها:

- مدى واقعية شروط السوق.
- الإطار الاجتماعي والاقتصادي لهذا السوق.

---

(٣٣) حافظ، «سياسات التكيف وآليات السوق: دراسة حالة الاقتصاد المصري،» ص ٦.

(٣٤) المصدر نفسه، ص ١٧ ـ ١٨.

ـ تقسيم العمل الدولي وتنظيم الأسواق العالمية.

ـ أسلوب إدارة الاقتصاد الوطني.

ـ البنية الاقتصادية والاجتماعية الفعلية لكل بلد عربي، وللبلدان العربية مجتمعة.

والسؤال المطروح: هل يمكن تطبيق مفهوم السوق النيوكلاسيكي في كل بلد عربي على حدة؟ وهل يمكن أن يطبق هذا المفهوم على صعيد الوطن العربي بكامله؟ سؤال ما زال يثير الاهتمام. الجدير بالذكر أن كفاءة عمل آليات السوق رهن بطبيعة هذا السوق وخصائصه ودرجة اتساعه ونماء مؤسساته.

إن اقتصاد السوق لا يعني ترك إدارة النشاط الاقتصادي أو غالبيته للقطاع الخاص، وإنما هو نظام متكامل بأبعاده الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويفترض توفر المعلومات وسرعة وحرية تداولها. كما يفترض أن تكون الأسواق حرة، والوصول إليها متاحاً لجميع الناس. كما أن وجود نظام السوق يجب أن يتيح المنافسة، إلا أن هذا غير موجود في الدول النامية بشكل عام أو في البلدان العربية.

٢ ـ الاختلالات الهيكلية التي تحول دون قيام السوق في البلدان العربية

بعد أن لاحظنا وجود مقومات عامة لقيام السوق نلاحظ وجود العديد من الاختلالات الهيكلية التي قد تحول دون قيام سوق بالمعنى الاقتصادي المطروح في بلد عربي ما أو على صعيد الوطن العربي. وفي مقدمة هذه الاختلالات:

ـ عدم كفاية الإنتاج المحلي للوفاء باحتياجات المجتمع، وبخاصة إذا لاحظنا المعدل المرتفع للنمو السكاني في الوطن العربي، إضافة إلى تشويه نمط الاستهلاك تحت تأثير التقليد الأعمى للغرب.

ـ الطابع الغالب للسوق في البلدان العربية هو الاحتكار الذي يأخذ مظاهر متعددة أبرزها:

● احتكار القطاع العام لكثير من المنتجات والاستيراد.

● احتكار بعض المؤسسات الاقتصادية الخاصة لوكالة الواردات الأجنبية، وبخاصة في مجال السلع الغذائية.

● تقاسم كل من القطاعين العام والخاص احتكار السلع الوسيطة الأساسية، وبخاصة مصادر الطاقة ومستلزمات الإنتاج الزراعي.

● ارتباط حركة التجارة الخارجية للبلدان العربية بالأسواق الاحتكارية على الصعيد العالمي (الحبوب، النفط، القطن).

ـ تعاني مؤسسات السوق نفسها من عدم نضج أو تشوهات، كالضعف النسبي في سوق الأوراق المالية، وعدم استيعاب النظام النقدي لكفاءة عمليات التدفقات النقدية، وغموض القوانين الناظمة لعمل السوق وتضاربها أحياناً، وبخاصة قوانين التجارة والضرائب وتنظيم البنوك والأسعار، وحتى أحياناً شكل ملكية وسائل الإنتاج. إضافة إلى هيمنة الاقتصاد الموازي على بعض مقومات السوق، وتعاظم وزن الأنشطة الطفيلية على حساب الأنشطة الحقيقية، وتوظيف الفائض خارج حدود البلدان العربية (تهريب رؤوس الأموال).

ـ تلازم إجراءات إطلاق آليات السوق مع انتشار مظاهر الفساد التي تنجم عن حدة الاختلالات الاقتصادية والمالية، وقصور وضعف مؤسسات السوق بسبب ضعف الرقابة وتراجع دور الدولة في ظل عمل اقتصاد السوق.

ـ تتعرض الأسعار في معظم الاقتصادات العربية للتشوهات من خلال الفرق بين الأسعار الفعلية والأسعار الحقيقية التي كان من الممكن أن تسود في ظل ظروف السوق الطبيعية. ومن أمثلة هذه التشوهات اختلاف أسعار المنتجات الصناعية، وكذلك مدخلاتها الفعلية، عن الأسعار الحقيقية بسبب الحماية، والمبالغة في تقدير أسعار المنتجات الغذائية وبعض المنتجات الصناعية والطاقة في السوق المحلية بأقل من قيمتها نتيجة للدعم واحتكار الدولة للتجارة الداخلية، وكذلك تشوهات أسعار الصرف نتيجة التحديد الإداري (السعر الرسمي). وكذلك تشوهات الأسعار الناتجة من التحديد المركزي من قبل الدول لهيكل الأجور والفائدة. ويظل المصدر الرئيسي لتشوهات الأسعار هو تدخل الدولة في تحديد الأسعار سواء من خلال الملكية العامة لوسائل الإنتاج والهيمنة المباشرة عليها، أو من خلال مفاتيح السيطرة والهيمنة ممثلة في احتكار أنشطة كالتسويق والتوزيع، والتوريد الإجباري، وتشغيل العمالة، أو ملكية البنوك، أو من خلال توظيف أدوات السياسة النقدية والسياسة المالية[٣٥].

خاتمة

إن مفهوم التكيف والتصحيحات الهيكلية يضع مسألة التحول من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة كأحد محاور «الإصلاح الاقتصادي» وإطلاق آلية السوق. وأكثر من ذلك، نرى أن بعض الاقتصاديين ينادون بتقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتحجيمه، إلى الدور التقليدي للدولة فقط، ولكن الاستخدام الأمثل للموارد المحدودة، وبخاصة القابلة للنضوب، والحيلولة دون تبديدها، وحماية البيئة من التلوث والتدمير، والمواءمة بين المصالح الاقتصادية والمصالح الاجتماعية، وكذلك

---

(٣٥) المصدر نفسه، ص ٧.

المواءمة بين المصالح الوطنية والمصالح الأجنبية، يتطلب عدم تحجيم دور الدولة. لذلك فإن دور الدولة سوف يتحور ولا ينتفي، بل ربما يزيد هذا الدور عما كان عليه سابقاً.

إن تحقيق الاستقرار في السياسات المختلفة، والتنسيق بين السياسات النقدية والمالية والسياسات التجارية والاستثمارية، تكاد تكون من معطيات السوق ذاته. وهذا لا يستطيع أحد أن يقوم به سوى الدولة، مما يعطيها مبرراً لتنامي دورها في النشاط الاقتصادي حتى في ظل اقتصاد السوق.

التعددية الاقتصادية هي المناخ المناسب والوعاء المؤسسي الأمثل للتنمية الشاملة في الوطن العربي، ليسهم كل قطاع بدوره في عملية التنمية في إطار تقسيم للعمل يحدد دور كل قطاع بوضوح، ويوفر المناخ الضروري للتنافس الإيجابي في ما بين مؤسساتها، ويحقق التكامل والانسجام في ما بين مصالح كل منها مع الصالح العام. إنني لا أرفض فكرة الخصخصة، وإنما أرفض فكرة تحجيم القطاع العام ودور الدولة الإنمائي في البلدان العربية، وبخاصة في هذه المرحلة من تطورها، ومع زيادة مساهمة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي كشريك للقطاع العام، وليس على حساب تحجيمه أو تصفيته، لأن التنمية الشاملة وأهدافها الطموحة تحتاج إلى تضافر جهود قطاعات الملكية (العام، الخاص، المشترك، والتعاوني)[٣٦] جميعها.

تستهدف إعادة الهيكلة والتصحيحات في اقتصادات البلدان العربية القضاء على الاختلالات الكلية والهيكلية في الاقتصادات العربية، بعد أن أصبحت هذه الاختلالات منتشرة وعميقة، حيث أصبح من الضروري مواجهتها جميعاً وفي الوقت نفسه[٣٧].

وتبدأ عملية معالجة الاختلالات الكلية في الاقتصادات العربية بتصحيح الاختلالات الحاصلة في أسعار الصرف وأسعار الفائدة، وإزالة العجز في الموازنة الحكومية، ففي أغلب البلدان العربية نجد أن أسعار الصرف تنطوي على نسبة كبيرة من المغالاة، كما أنها لا تتغير تبعاً للتغيرات الحاصلة في الاقتصاد الوطني. وتعتبر المغالاة في أسعار الصرف المسؤول إلى حد كبير عن ضياع القدرة التنافسية في الأسواق العالمية. وهي في الوقت نفسه تشجع على الاستيراد وتعرقل القدرة على التصدير. كما أن أسعار الفائدة في البلدان العربية تتحدد عند مستويات منخفضة ولا تعكس الندرة النسبية لرأس المال ولا معدلات التضخم. ومن ثم فإن أسعار الفائدة

---

(٣٦) من المفيد هنا الاستفادة من تجربة سوريا في موضوع التعددية الاقتصادية في سوريا التي تسير بخطوات متوازنة منذ عام ١٩٧٠ وبخاصة بعد عام ١٩٨٥ وصدور قوانين تشجيع الاستثمار فيها.

(٣٧) سعيد النجار، «موجز الندوة،» في: **التصحيح والتنمية في البلدان العربية**، ص ٢٣ ـ ٢٤.

الاسمية تنطوي في الواقع على أسعار فائدة حقيقية سلبية، الأمر الذي يؤدي إلى الإسراف في الاستثمارات ذات الكثافة الرأسمالية العالية، كما يضعف الحافز على الادخار. ولا شك في أن اجتماع أسعار الفائدة الحقيقية السالبة مع المغالاة في أسعار الصرف هما المسؤول الحقيقي عن هروب رؤوس الأموال إلى الخارج، مما يزيد من الاختلال في ميزان المدفوعات ويحرم البلدان المعنية من هذه الموارد النادرة. كما أن العجز في الموازنات الحكومية في البلدان العربية مسؤول عن الضغوط التضخمية المزمنة، مما يشوه آلية الأسعار ويضعف القدرة التنافسية، ويفرض عبئاً ثقيلاً على أصحاب الدخول المنخفضة.

أما من ناحية معالجة الاختلالات الهيكلية، فإن أغلب البلدان العربية تطبق سياسات سعرية تتسم بالجمود ولا تعكس التكلفة الحقيقية للسلع والخدمات، مما يؤدي إلى حدوث تشوهات في الأسعار وانحراف الأسعار الحقيقية عن الأسعار الفعلية.

ففي حالات كثيرة، نجد أن مستوى الأسعار الداخلية يختلف كثيراً عن مستواها في السوق العالمية. ويمكن أن نضرب مثالاً أسعار القمح في سوريا، حيث تقوم الدولة بشراء القمح من الفلاحين بأسعار أعلى من الأسعار العالمية، في حين يتم بيعه للأفران لصناعة الخبز بأسعار أقل من التكلفة كثيراً بسبب دعم سعر الخبز فيها[٣٨]. ومثال آخر هو أسعار الطاقة في مصر التي ظلت إلى نهاية الثمانينيات تمثل ٢٠ بالمئة من أسعارها العالمية. هذا وتوجد أنواع أخرى من التشوهات في الأسعار. ففي بعض الحالات، نجد أن للسلعة الواحدة أسعاراً متعددة بحسب المجموعات المختلفة من المستهلكين. ولا شك في أن هذه التشوهات تنطوي على قدر كبير من الهدر والضياع الاقتصادي. ويلاحظ أن تشوهات الأسعار بأنواعها ليست مقصورة على مصر وسوريا، بل نجدها في بلدان عربية أخرى مثل تونس والجزائر وغيرهما.

ويحتل إصلاح القطاع العام مكانة مهمة في برنامج إعادة الهيكلة والتصحيح في البلدان العربية، لأن الحاجة ماسة إلى تحسين مستوى الأداء والكفاءة الإنتاجية في مؤسسات القطاع العام وإعادة النظر في أولويات النفقات والاستثمارات الحكومية. ولا بد من خلق مناخ مناسب للاستثمار العام والخاص المحلي والأجنبي.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الاقتصاديين يرى أن تخفيض سعر الصرف عديم الفاعلية في سياسات التصحيح وإعادة الهيكلة، وعالي التكلفة أيضاً. وانتقد هذا الفريق

---

(٣٨) اتبعت سوريا هذه السياسة لتشجيع الفلاحين على زراعة القمح ونجحت هذه السياسة وتحولت سوريا من دولة مستوردة للقمح إلى دولة مصدرة.

الدور الذي تقوم به أسعار الفائدة في أغلب البرامج التصحيحية وإعادة الهيكلة، وفي رأيهم أن الاقتصادات في الدول النامية لا تستجيب للتغيرات التي تحدث في أسعار الفائدة. كما أن هناك بعض الاعتبارات الحضارية والدينية تقيد من استخدام أسعار الفائدة في عملية التصحيح وإعادة الهيكلة.

يشير **التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام ١٩٩٥**[٣٩] إلى بعض العوامل الإيجابية التي شهدتها الاقتصادات العربية خلال عام ١٩٩٤، والتي من شأنها أن تفسح المجال أمام ارتفاع معدلات النمو واستمراره في المدى المتوسط. ومن هذه العوامل الإيجابية، النتائج الجيدة التي تم تحقيقها في إطار السياسات التي تنتهجها معظم البلدان العربية لإصلاح اقتصاداتها وتحريرها، وعلى وجه الخصوص سياسات الاستقرار الداخلي والخارجي، والإصلاحات الهيكلية الموضوعة في إطار يستهدف دعم التوجه الخارجي، وتنويع القاعدة الإنتاجية، وتقليل اعتماد الاقتصاد الوطني على صادرات معينة، وتحفيز القطاع الخاص على القيام بدور أكبر في النشاط الاقتصادي.

الجدول رقم (١ ـ ١)
الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية (بالأسعار الجارية)

السنوات	مليار دولار أمريكي
١٩٨٥	٣٧٤,٧
١٩٩٠	٤٦٠,٨
١٩٩١	٤٤٥,٨
١٩٩٢	٤٨٢,١
١٩٩٣	٤٩٠,٦
١٩٩٤	٥٠٢,٥

المصدر: جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، ١٩٩٥، ص١٠.

(٣٩) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، ١٩٩٥، ص ١١.

الجدول رقم (١ ـ ٢)
معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية (بالأسعار الجارية)

الفترة	معدل النمو السنوي (نسبة مئوية)
١٩٨٠ ـ ١٩٨٥ (وسطي)	- ٣,٠
١٩٨٥ ـ ١٩٩٠ (وسطي)	٤,٢
١٩٩٠ ـ ١٩٩١	- ٣,٣
١٩٩١ ـ ١٩٩٢	٨,١
١٩٩٢ ـ ١٩٩٣	١,٠٨
١٩٩٣ ـ ١٩٩٤	٢,٤

المصدر: المصدر نفسه، ص١٠.

الجدول رقم (١ ـ ٣)
معدل نمو الناتج المحلي في بعض البلدان العربية
(بالأسعار الجارية) (نسبة مئوية سنوياً)

الدولة	١٩٧٣ ـ ١٩٨٠	١٩٨٠ ـ ١٩٨٥	١٩٩٠ ـ ١٩٩١	١٩٩٢ ـ ١٩٩٣
الجزائر	٧,٢	٥,٦	- ٢٦,٣	٣,٩
مصر	٩,٤	٥,٢	- ٣,٥	١٢,٣
الأردن	١٢,٣	٥,٣	٤,٣	٩,٠
المغرب	٦,٠	٢,٨	٧,٨	- ٥,٩
سوريا	٩,٢	٤,٠	- ١٠,٠	٤,٥
تونس	٦,٤	٤,١	٥,٥	- ٥,٩

المصادر: بيانات ١٩٧٣ ـ ١٩٨٠ و ١٩٨٠ ـ ١٩٨٥ أخذت من: برفيز حسن، «التصحيحات الهيكلية في بعض البلدان العربية: الحاجة والتحديات والمدخل،» ورقة قدّمت إلى: **التصحيح والتنمية في البلدان العربية**، ندوة مشتركة تحت إشراف صندوق النقد العربي وصندوق النقد الدولي، أبو ظبي، ١٦ ـ ١٨ شباط (فبراير) ١٩٨٧، تحرير سعيد النجار (أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ١٩٨٧)، ص ٧٢.

وبيانات ١٩٩٠ ـ ١٩٩١ و١٩٩٢ ـ ١٩٩٣، أخذت من: جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، المصدر نفسه، ص ٢٠٦.

الجدول رقم (١ ـ ٤)
الهيكل القطاعي للناتج المحلي الإجمالي للبلدان العربية.
(بسعر تكلفة عناصر الإنتاج) (نسبة مئوية)

القطاعات	١٩٨٠	١٩٩٤
قطاعات الإنتاج السلعي	٦٩,٨	٥١,٩
الزراعة	٥,٥	١٣,٨
الصناعات الاستخدامية	٥١,٦	١٨,٨
الصناعات التحويلية	٥,٢	١٠,٨
التشييد	٧,١	٧,٢
الكهرباء والغاز والماء	٠,٤	١,٣
قطاع الخدمات	٣٠,٢	٤٨,١

المصدر: جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، المصدر نفسه، ص ١٢.

الجدول رقم (١ ـ ٥)
تطور الفجوة الغذائية في الوطن العربي

السنة	مليون دولار
١٩٨٠	١٠١٦٤
١٩٨٥	١٢٨٩٧
١٩٩٢	١١٥٥٧
١٩٩٣	١٠٩٤٤

المصدر: المصدر نفسه، ص ٢٣٢.

الفصل الثاني

برامج التصحيح الهيكلي وإشكالية التشغيل في البلدان المغاربية

عبد العزيز شرابي(*)

مقدمة

تميزت الاقتصادات المغاربية(١) بنوع من الاستقرار خلال الستينيات والسبعينيات نتيجة الظروف المؤاتية: ارتفاع في أسعار المواد الخام المصدرة (الحديد والفوسفات والمحروقات) واليسر في الحصول على مصادر التمويل الخارجي على سبيل الاقتراض، وقد ساعد ذلك كثيراً على قيام استثمارات كبيرة نسبياً أدت إلى امتصاص أعداد كبيرة من اليد العاملة. كما ساهمت الهجرة الخارجية، وبخاصة إلى أوروبا في تحقيق توازن نسبي لأسواق العمل في البلدان المغاربية، مما نتج منه نوع من الاستقرار الاجتماعي والسياسي.

ومع مطلع الثمانينيات تغيرت البيئة الاقتصادية الخارجية وأثرت سلباً في الأوضاع الداخلية: انخفاض أسعار المواد الخام المصدرة، وشح في مصادر التمويل الخارجي، وتراجع فرص الهجرة إلى الخارج، وتضخم الديون الخارجية، وارتفاع معدلات خدمة الدين، ونشوب أزمة المديونية.

هذه الوضعية قلصت من قدرة البلدان المغاربية على تمويل الاستثمارات

(*) جامعة قسنطينة، الجزائر.

(١) اقتصرت الدراسة على البلدان المغاربية الأربعة: تونس والجزائر والمغرب وموريتانيا، على اعتبار أن ليبيا غير معنية ببرامج التصحيح الهيكلي المدعومة من قبل صندوق النقد الدولي كما أنها غير معنية بمشكلة البطالة.

الجديدة، واستيراد التجهيزات والمواد الأولية ونصف المصنوعة وقطع الغيار اللازمة لتشغيل المشروعات القائمة، وأدى ذلك إلى تراجع معدلات النمو الاقتصادي، واختلال في التوازنات الداخلية والخارجية، وتسجيل معدلات عالية للتضخم وارتفاع معدلات البطالة، مما كان سبباً في التوترات الاجتماعية والسياسية. وبات من الضروري إعادة النظر في السياسات الاقتصادية القائمة والشروع في انتهاج سياسات اقتصادية أكثر اعتماداً على القطاع الخاص وأكثر انفتاحاً على الاقتصاد العالمي، وذلك بتطبيق برامج الاستقرار والتصحيح الهيكلي المدعومة من طرف صندوق النقد الدولي. فما هو مضمون هذه البرامج؟ وهل مكنت البلدان المغاربية من استرجاع النمو بمفهومه الشامل؟ وهل أدت هذه البرامج إلى تقليص البطالة؟

قبل محاولة تقييم الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرامج التصحيح الهيكلي، لا بد من التنبيه إلى الملاحظات المنهجية[٢] التالية:

١ ـ إن السياسات الاقتصادية تحتاج عادة إلى مدة زمنية طويلة نسبياً لإحداث التغيرات المستهدفة. وطول هذه المدة يتوقف على مرونة البيئة الاقتصادية ومدى استجابة المتعاملين للإجراءات الجديدة، كما يتوقف على طبيعة هذه الإجراءات، فالإجراءات المحددة للطلب هي عادة أسرع إحداثاً للتأثير من تلك الإجراءات التي تستهدف زيادة العرض، كما أن درجة الاختلال والتشوه في الاقتصاد المعني بتطبيق إجراءات الإصلاح الاقتصادي لها دورها، فكلما كانت كبيرة وشاملة كانت نتائج الإصلاح أبطأ والتكاليف أكبر.

٢ ـ كثيراً ما تؤدي التغيرات الطارئة (الظروف المناخية، والبيئة الاقتصادية الدولية. . .) إلى استنتاجات مغالطة، حيث يصعب جداً معرفة الأسباب الحقيقية للتغيرات الحاصلة، هل هي بسبب السياسات الجديدة المتخذة أم لا؟ فالتقييم السليم يتم بإجراء مقارنة الأوضاع تحت تأثير الإجراءات المتخذة، مع الأوضاع بغير تلك الإجراءات، وذلك من أجل عزل تأثير العوامل الخارجية الطارئة. غير أن الحالة الأخيرة غير ممكنة، والذي يمكن فعله هو مقارنة الأوضاع الجديدة مع الأوضاع التي كان من المفروض أن تكون لو قمنا بالمد الأمامي للماضي قبل اتخاذ الإجراءات المعنية بتقييم آثارها، والصورة الأخيرة يمكن أن نحصل عليها إما عن طريق النموذج، أو بتفعيل خبرة المختصين.

٣ ـ قد نصادف في كثير من الحالات نتائج إجراءات معينة، بحيث تكون سلبية في البداية، وبعد فترة تبدأ النتائج الإيجابية، كما يمكن أن يحدث العكس، حيث

---

(٢) Mongi Safra, «Evaluation préliminaire du plan d'ajustement tunisien,» *Revue finance et développement au Maghreb*, 1er semestre, no. 3 (juillet 1988), pp. 26 - 27.

تكون النتائج الإيجابية فورية، وبعدها تبدأ النتائج السلبية.

٤ ـ صعوبة الحصول على معطيات حديثة وصحيحة، حيث يلاحظ تضارب الأرقام من مصدر إلى آخر، مما يجعل التقييم نسبياً.

٥ ـ لا بد من أن نضع نصب أعيننا الأهداف المقصودة من تطبيق سياسات التصحيح الهيكلي، وكذلك التكاليف المعلومة والمقبولة مسبقاً، على أن تلك التكاليف، وبخاصة في الميدان الاجتماعي، هي ذات طابع مؤقت.

أولاً: خصائص أسواق العمل المغاربية قبل تطبيق برامج الاستقرار والتصحيح الهيكلي

تعتبر مشكلة البطالة من أبرز المشكلات التي واجهت البلدان المغاربية عشية استقلالها، وقد بذلت هذه البلدان أقصى الجهود لتذليل هذه المشكلة وآثارها. وقد تمكنت من تحقيق نوع من التوازن في أسواق العمل فيها خلال الستينيات والسبعينيات، ويعود الفضل في ما تحقق إلى البيئة الخارجية المؤاتية: توفر مصادر لتمويل استثمارات واسعة بفضل الارتفاع النسبي لأسعار المواد الخام المصدرة (الحديد، والفوسفات، والمحروقات)، وسهولة الحصول على القروض الخارجية، بالإضافة إلى تصدير فائض العمالة، بخاصة إلى أوروبا. وفي ما يلي خصوصيات أسواق العمل وكيفية التعامل مع مشكلة البطالة في كل بلد مغاربي.

الجزائر: عانت الجزائر من مشكلة البطالة منذ استقلالها عام ١٩٦٢، حيث بلغ معدل البطالة سنة ١٩٦٦ حوالى ٣٢,٩ بالمئة[٣]، ومع تزايد مصادر التمويل الناتجة من ارتفاع أسعار المحروقات بعد عام ١٩٧٣، بالإضافة إلى التوسع في الاقتراض الأجنبي نتيجة اليسر في السوق المالية الدولية، تمكنت الجزائر من تمويل استثمارات ضخمة في شتى المجالات، وبخاصة الصناعة، مما أدى إلى تراجع البطالة، ولكن بصورة أقل مما كان يمكن تحقيقه بسبب طبيعة الاستثمارات الصناعية الجديدة التي تعتمد على كثافة رأس المال، مما جعل دورها محدوداً في استيعاب العمالة، كما هو مبين في الجدول رقم (٢ ـ ١). وما يلاحظ هو تراجع التشغيل في قطاعات الإنتاج المباشرة، الزراعة، الصناعة، والبناء، والأشغال العمومية، بينما شهد التشغيل ارتفاعاً محسوساً في قطاعات التجارة والخدمات والإدارة. لقد عرف التشغيل تباطؤاً كبيراً بعد شح مصادر التمويل

(٣) Rabea Kharfi, «Emploi et chomage,» *Panorama des économies maghrébines contemporaines* (CENEAP) (1991), p. 68.

ابتداء من النصف الثاني من الثمانينيات، وفي الوقت نفسه زاد الطلب على العمل. وتفيد الإحصاءات أن عدد مناصب العمل الجديدة قد تراجع من ١٢٠٩٠٠ منصب كمتوسط سنوي خلال الفترة (١٩٦٧ ـ ١٩٨٤)[٤] إلى ١٢٥٠٠٠ في عام ١٩٨٥ وإلى ٧٥٠٠٠ في عام ١٩٨٦. وفي عام ١٩٨٧ لم يتجاوز ٦٤٥٠٠ منصب عمل جديد[٥]. هذا التراجع أدى إلى تضخم عدد العاطلين، كما هو مبين في الجدول رقم (٢ ـ ٢).

الجدول رقم (٢ ـ ١)
تطور مناصب وهيكل التشغيل بحسب القطاعات الاقتصادية
في الجزائر (١٩٧٧ ـ ١٩٩٠)

قطاع النشاط	١٩٧٧		١٩٨٧		١٩٨٩		١٩٩٠	
	العدد بالآلاف	الهيكل (بالمئة)	العدد بالآلاف	الهيكل (بالمئة)	العدد بالآلاف	الهيكل (بالمئة)	العدد بالآلاف	الهيكل (بالمئة)
الزراعة	٦٩٢	٢٩,٧	٧٢٥	١٧,٥	٩٠٥	٢٠,٢	٩٠٨	٢٠,١
الصناعة	٤٠١	١٦,١	٦٢٢	١٥,٠	٦٢٨	١٤,٠	٦٧٠	١٤,٨
البناء والأشغال العمومية	٣٤٦	١٣,٩	٦٨٩	١٦,٧	٧٧٤	١٧,٣	٦٨٣	١٥,١
النقل والاتصال	١٣٢	٥,٣	٢١٦	٥,٢	٢٢٦	٥,١	٢٥٢	٥,٦
التجارة	١٨٤	٧,٤	٣٤٨	٨,٤	٤١٣	٩,٢	٤٤٥	٩,٩
الخدمات	١٠١	٤,١	١٨٦	٤,٥	٢١٢	٤,٧	٢٤٠	٥,٣
الإدارة	٥٤٧	٢٢,٠	١١٨٠	٢٨,٦	١٣١٣	٢٩,٤	١٣١٩	٢٩,٢
أخرى	٨٤	٣,٠	١٧٢	٤,١	-	-	-	-
المجموع	٢٤٨٧	١٠٠	٤١٣٨	١٠٠	٤٤٧١	١٠٠	٤٥١٧	١٠٠

المصدر: «Situation de l'emploi, 1990,» *Collections statistiques* (ONS), no. 36 (1992), p. 2.

وقد ارتفع معدل البطالة من ١٥ بالمئة سنة ١٩٨٤ إلى ١٧ بالمئة سنة ١٩٨٥، وإلى ٢٢ بالمئة سنة ١٩٨٨[٦]، ووصل إلى ٢٤,٤ بالمئة سنة ١٩٩٣[٧]، وان ٧٠

(٤) المصدر نفسه، ص ٦٢.

(٥) المصدر نفسه، ص ٦٣.

(٦) المصدر نفسه، ص ٦٣.

(٧) Ammar Belhimer, «De l'état gestionnaire à l'état régulateur,» *Cahiers de l'orient* (Paris), troisième/quatrième trimestre, nos. 39 - 40 (1995), p. 196.

بالمئة من الذين تقل أعمارهم عن ٣٠ سنة لم يسبق لهم أن اشتغلوا أو حصلوا على دخل[٨].

الجدول رقم (٢ ـ ٢)
تطور عدد البطالين في الجزائر من عام ١٩٦٦ إلى عام ١٩٩٤

السنة	١٩٦٦	١٩٧٧	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤
عـــدد البطالين	٨٤٣٩٥٣	٦٩٠٨٢٧	٤٣٥٠٠٠	١١٥٠٠٠٠	١٢٦١٠٠٠	١٤٨٢٠٠٠	١٧٧٠٠٠٠	٢١٠٠٠٠٠

المصدر: الجزائر، الديوان الوطني للإحصائيات.

وتشير معطيات الجدول رقم (٢ ـ ٣) إلى أن البطالة هي أكثر انتشاراً عند الفئات الأصغر سناً.

الجدول رقم (٢ ـ ٣)
نسبة البطالة في الجزائر بحسب الفئات العمرية (١٩٨٩ ـ ١٩٩١) (بالمئة)

فئات العمر	١٩٨٩	١٩٩١
أقل من ٢٠ سنة	٦٣	٥٨
٢٠ ـ ٢٥	٣١	٤١
٢٥ ـ ٣٠	١٧	٢٣
أكبر من ٣٠	٨	٦

المصدر: جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٩٦، ص ١٧٠.

يلاحظ تزايد نسبة البطالين من ذوي التعليم الثانوي والجامعي كما هو مبين في الجدول رقم (٢ ـ ٤) بينما يلاحظ تناقص نسبة البطالين من مستويات التعليم الدنيا (الابتدائي).

---

(٨) المصدر نفسه، ص١٧٠.

الجدول رقم (٢ ـ ٤)

نسبة البطالة في الجزائر بحسب مستويات التعليم (١٩٨٥ ـ ١٩٩١) (بالمئة)

مستوى التعليم	١٩٨٥	١٩٨٩	١٩٩١
الابتدائي	٤٣,٣	٢٧,٩	٢٤,٨
المتوسط	٢٨,٦	٣٤,٣	٢٩,٨
الثانوي	٦,٥	١٤,٩	٢٥,٥
الجامعي	٠,٦	٢,٨	٥,٨
غير مصرح به	٢١,٠	٢٠,١	١٤,١

المصدر: المصدر نفسه، ص ١٧١.

وتقدر إحدى الدراسات أن متوسط عدد الداخلين الجدد إلى سوق العمل قد بلغ خلال الثمانينيات ١٨٠ ألفاً كمتوسط سنوي، يجد ١٠٠ ألف منهم فرص العمل، وينضم الباقون إلى جيش البطالة[٩]. إضافة إلى ذلك، فقد تم تسريح ما يقارب من ٩٠٠٠٠ عامل خلال الفترة (١٩٨٥ ـ ١٩٨٧) نتيجة غلق العديد من المؤسسات وإعادة هيكلة مؤسسات أخرى. ولعل ما يميز الجزائر عن باقي البلدان المغاربية هو حجم القطاع العام، حيث يساهم بأكثر من ٧٠ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي (عام ١٩٨٤)، ويستوعب أكثر من ٩٣,٤ بالمئة من قوة العمل في عام ١٩٨٥ (باستثناء الزراعة). وفي عام ١٩٨١ قدرت حصة القطاع العام بنحو ٨٣ بالمئة من التكوين الرأسمالي الثابت[١٠]. وقد ساهم القطاع العام بـ٨٠ بالمئة من مناصب العمل الجديدة خلال الفترة (١٩٦٧ ـ ١٩٧٨)[١١].

تونس: بذلت تونس جهوداً تنموية كبيرة خلال الستينيات والسبعينيات، وبخاصة في مجال التصنيع. وقد حققت ٥٠٠٠٠ منصب عمل جديد كمتوسط سنوي خلال الفترة (١٩٦٦ ـ ١٩٧٥)، كما شهدت الفترة (١٩٧٥ ـ ١٩٨٠) نمواً اقتصادياً سريعاً قدر بـ٧,٥ بالمئة سنوياً، وعرف التشغيل تطوراً ملحوظاً، حيث ارتفع عدد العاملين من ١٣٦٦٥٠٠ إلى ١٥٧٦٩٠٠ بين عامي ١٩٧٥ و١٩٨٠، وتراجع معدل البطالة في نهاية الفترة (عام ١٩٨٠) إلى ١٢ بالمئة[١٢].

---

(٩) مشكلة البطالة في الوطن العربي: دراسة استطلاعية (القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٩٢)، ص ١٩٩.

(١٠) المصدر نفسه، ص ٢٨١.

(١١) Kharfi, «Emploi et chomage,» p. 64.

(١٢) المصدر نفسه، ص ٧٢.

هذه النتائج الإيجابية تحققت بفضل البيئة المناسبة، وبخاصة الخارجية: ارتفاع في حصيلة الصادرات نتيجة ارتفاع أسعار النفط، وادخار محلي مرتفع، ومصادر تمويل خارجية يسيرة. كما ساهمت الهجرة الخارجية في حل مشكلة البطالة وتحقيق التوازن النسبي في سوق العمل. فقد عرفت الفترة (١٩٦٢ ـ ١٩٧٢) تشغيل حوالى ٦٤٠٠٠ تونسي في الخارج، وهي فترة أوج الهجرة، وبلغ إجمالي عدد المشتغلين في أوروبا ٩٠٠٠٠، منهم ٧٤ ألف في فرنسا وحدها سنة ١٩٨٠[١٣]. كما بلغ عدد العاملين في ليبيا في السنة نفسها ٧٣,٧ ألف عامل تونسي، وهو ما يشكل وحده ٨ بالمئة من السكان النشيطين في تونس[١٤]، وقد بلغت تحويلات هؤلاء المهاجرين ٢٤٦ مليون دينار تونسي سنة ١٩٨٤، وساهمت تلك التحويلات في تغطية ٢٣ بالمئة من العجز التجاري التونسي للسنة نفسها.

تجدر الإشارة إلى أن القطاع العام في تونس لم يساهم سوى بثلث مناصب الشغل، بينما ساهم القطاع الخاص بالثلث، وساهمت بقية النشاطات الإنتاجية الصغيرة ومجالات العمل غير الرسمية بالثلث الباقي خلال الفترة (١٩٧٥ ـ ١٩٨٠)، وهي الوضعية التي تعكس دور القطاع الخاص الذي حظي بالاهتمام والدعم، وبخاصة منذ المخطط الرباعي الثاني الذي بدأ في عام ١٩٧٣.

ومع بداية الثمانينيات، تراجعت معدلات النمو والتشغيل بسبب تغير وتجمع العديد من العوامل الداخلية منها (بخاصة الجفاف الذي تسبب في تراجع الإنتاج الزراعي) والخارجية، وبخاصة تراجع فرص الهجرة وارتفاع تكاليف الاقتراض الخارجي وشروطه. وفي الوقت نفسه، أخذ الطلب على العمل يتزايد نتيجة ارتفاع معدلات النمو السكاني منذ بداية الاستقلال، فقد ارتفع عدد طالبي العمل من ٣٥٠٠٠ كمتوسط سنوي خلال الستينيات إلى ٤٧٠٠٠ خلال السبعينيات، ووصل إلى ٦٦٠٠٠ خلال الثمانينيات[١٥]. وكانت النتيجة أن ارتفع عدد البطالين إلى ٢٤٥٠٠٠ سنة ١٩٨٤، وإلى ٢٧٠٠٠٠ سنة ١٩٨٧، وارتفع معدل البطالة من ١٢ بالمئة سنة ١٩٨٠ إلى ١٥ بالمئة سنة ١٩٨٤[١٦]، مع الإشارة إلى أن أغلبية البطالين هم من الشباب، حيث يشكل الأفراد الذين هم أقل من ٣٠ سنة ٧٠ بالمئة من إجمالي

---

(١٣) علي لبيب، «تحويلات المهاجرين التونسيين المالية واستعمالاتها،» ورقة قدّمت إلى: **تحويلات العاملين العرب بالخارج: آثارها ووسائل تنظيم الإفادة منها: بحوث ومناقشات اجتماع خبراء عقد في الفترة ٥ ـ ٧ أبريل ١٩٨٦**، المشاركون علي عبد القادر [وآخرون]؛ تحرير رمزي زكي (نيقوسيا، قبرص: دار الشباب، ١٩٨٧)، ص ٤٨٢.

(١٤) **مشكلة البطالة في الوطن العربي: دراسة استطلاعية**، ص ٢٠٥.

(١٥) Kharfi, «Emploi et chomage,» p. 74.

(١٦) المصدر نفسه، ص ٧٤.

البطالين[١٧]. ويمثل عدد البطالين الذين هم في الفئة العمرية من ١٨ إلى ٢٤ سنة حوالى ٥١ بالمئة. كما تتمركز البطالة في المناطق الحضرية بالدرجة الأولى، حيث يشكل عدد البطالين الحضر حوالى ٦٠ بالمئة من إجمالي البطالين سنة ١٩٨٧[١٨].

المغرب: لقد بنيت استراتيجية التنمية في المغرب من البداية على أساس تشجيع القطاع الخاص والأعمال الحرة. وقد انعكس ذلك على الارتفاع النسبي لمكانة العمل غير المأجور (أعمال حرة، أرباب عمل، العمل الحرفي، التجارة والعمل العائلي) الذي يشكل ٣٨,٧ بالمئة من مجموع العمالة سنة ١٩٨٢، كذلك مكانة القطاع الخاص الذي يراقب ٥١ بالمئة من رأس المال الاجتماعي، مقابل ٣٣ بالمئة بالنسبة للدولة و١٥ بالمئة للأجانب[١٩]. كما أن ارتفاع مستوى تشغيل الأطفال دون سن الـ١٥ يعتبر إحدى خصائص سوق العمل المغربية مقارنة بباقي البلدان المغاربية.

لقد سمحت الظروف المؤاتية للتمويل الذاتي والاقتراض الخارجي من خلال الستينيات والنصف الأول من السبعينيات بقيام استثمارات عديدة وامتصاص جزء كبير من القوى العاملة. كما لعبت الهجرة للعمل في أوروبا أحد الحلول المتبعة للتخفيف من ضغط الأعداد المتزايدة للسكان النشيطين، فقد بلغ عدد العاملين المغاربة في أوروبا حوالى ١٩١ ألف عامل سنة ١٩٧٥، وارتفع هذا العدد إلى ٢٧٢ ألف عامل سنة ١٩٨٠، ويوجد أكثر من ثلثهم في فرنسا وحدها[٢٠]. وقد بلغت قيمة تحويلات هؤلاء المهاجرين ٧٦٨٠ مليون دينار مغربي سنة ١٩٨٤، وهو ما يمثل ٥١,٤ بالمئة من الادخار الإجمالي في المغرب، كما يمثل هذا المبلغ ٣٢,٢ بالمئة من إجمالي الاستثمارات المغربية في السنة نفسها[٢١].

ومع تدهور أسعار الفوسفات ابتداء من النصف الثاني من السبعينيات في السوق الدولية، وارتفاع أسعار الطاقة المستوردة وتضاؤل فرص الهجرة الخارجية نتيجة الركود الاقتصادي في أوروبا، وتغير شروط الاقتراض الخارجي مع اشتداد أزمة المديونية الخارجية في بداية الثمانينيات، تزايدت مستويات البطالة. وبحسب التقديرات الرسمية، فإن قوة العمل المغربية بلغت عام ١٩٨٤، نحو ٦,٤٥ مليون شخص، ويبلغ

---

(١٧) المصدر نفسه، ص ٧٤.

(١٨) المصدر نفسه، ص ٧٥.

(١٩) المصدر نفسه، ص ٨٠.

(٢٠) مشكلة البطالة في الوطن العربي: دراسة استطلاعية، ص ٢٠٣.

(٢١) محمد عيساوي والعربي الغزاري، «تحويلات العاملين المغاربة في الخارج،» ورقة قدّمت إلى: تحويلات العاملين العرب بالخارج: آثارها ووسائل تنظيم الإفادة منها: بحوث ومناقشات اجتماع خبراء عقد في الفترة ٥ ـ ٧ أبريل ١٩٨٦، ص ٥٣١.

عدد العاطلين منهم نحو ٦٩٠ ألف شخص، وهو ما يعادل ١٠,٧ بالمئة من قوة العمل المغربية. غير أن هناك تقديرات تفيد بأن معدل البطالة هو أعلى كثيراً من التقديرات الرسمية، وربما يتجاوز ٢٥ بالمئة[٢٢]. أمام هذه الوضعية لجأ المغرب إلى إعادة النظر في أسلوب التنمية المتبع، وذلك بإعادة جدولة ديونه الخارجية والشروع في تطبيق برنامج الاستقرار والتصحيح الهيكلي ابتداء من عام ١٩٨٣.

موريتانيا: عرفت سوق العمل الموريتانية خللاً منذ الاستقلال بسبب معدلات النمو السكانية العالية وارتفاع معدلات نمو سكان الحضر، حيث بلغ ٩,٥ بالمئة سنوياً طيلة الفترة (١٩٦٥ ـ ١٩٨٠) (انظر الجدول رقم (٢ ـ ٨))، وهو أعلى معدل سجل في المغرب العربي، كما بلغ هذا المعدل ٦,٩ بالمئة خلال الفترة (١٩٨٠ ـ ١٩٩٣). وقد بلغت نسبة سكان الحضر ٥١ بالمئة سنة ١٩٩٣ بعد أن كان لا يتجاوز ١٠ بالمئة سنة ١٩٦٦. كما عرفت موريتانيا معدلات عالية لنمو السكان النشطين، حيث بلغ ٢,٨ بالمئة سنوياً خلال الفترة (١٩٨٠ ـ ١٩٩٠)، ويتوقع أن يرتفع إلى ٣,٢ بالمئة خلال الفترة (١٩٩٣ ـ ٢٠٠٠)[٢٣].

ونظراً لضعف القدرة الذاتية للتمويل، وبخاصة بعد تراجع أسعار الخامات المصدرة، بالخصوص أسعار الحديد، فقد أصبح القطاع غير الرسمي يحتل الصدارة في خلق مناصب العمل، وبخاصة خلال الفترة (١٩٨٠ ـ ١٩٨٥)، وذلك في مجال التجارة والصناعات الحرفية[٢٤].

أمام وضعية الأزمة التي عرفها الاقتصاد الموريتاني وتزايد عدد العاطلين عن العمل، تم اللجوء إلى تغيير نمط التنظيم الاقتصادي بالاعتماد أكثر على القطاع الخاص والانفتاح الاقتصادي وتبني برنامج التقويم الاقتصادي والاجتماعي (١٩٨٥ ـ ١٩٨٨)، وبعده برنامج الدعم والدفع (١٩٨٩ ـ ١٩٩١).

ومن خلال ما سبق، يمكننا تحديد العوامل المشتركة التي ساهمت في اختلال أسواق العمل في بلدان المغرب العربي، والمتمثلة خصوصاً في ما يلي:

١ ـ معدلات النمو السكانية العالية.

٢ ـ ارتفاع مستويات التحضر.

٣ ـ تراجع القدرة على التشغيل.

٤ ـ تراجع فرص الهجرة.

---

(٢٢) مشكلة البطالة في الوطن العربي: دراسة استطلاعية، ص ٢٠٢.

(٢٣) Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 1995: Le Monde du travail dans une économie sans frontières* (Washington, DC: La Banque, 1995).

(٢٤) Kharfi, «Emploi et chomage,» p. 84.

١ ـ معدلات النمو السكانية العالية

عرفت البلدان المغاربية معدلات عالية للنمو السكاني، نتيجة تحسن ظروف المعيشة التي رافقت الاستقلال، وبخاصة في المراحل الأولى منه، كما هو موضح في الجدول رقم (٢ ـ ٥).

الجدول رقم (٢ ـ ٥)
تطور أعداد السكان ومعدلات النمو السكانية
في البلدان المغاربية (١٩٧٠ ـ ١٩٩٤)

البلد	عدد السكان (بالآلاف)				معدلات النمو السنوية (بالمئة)		
	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٧٠ـ ١٩٨٠	١٩٨٠ـ ١٩٩٣	١٩٩٤
تونس	٥١٢٧	٦٣٨٤	٨٥٧٠	٨٧٣٣	٢,٢	٢,٣	١,٩
الجزائر	١٣٧٤٦	١٨٧٨٠	٢٦٧٢٢	٢٧٣٢٠	٣,١	٢,٧	٢,٢
المغرب	١٥٣١٠	١٩٣٨٢	٢٥٩٥٤	٢٦٥٩١	٢,٤	٢,٢	٢,٠
موريتانيا	١٢٢١	١٥٥١	٢١٦١	٢٢١١	٢,٤	٢,٤	٢,٦

المصادر: المصدر نفسه؛ Banque Africaine de Développement [BAD], *Rapport sur le développement en Afrique, 1996,* et Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 1995: Le Monde du travail dans une économie sans frontières* (Washington, DC: La Banque, 1995).

وبحسب تقديرات البنك العالمي، فإن معدلات النمو السكانية ستعرف بعض التراجع في الفترة المستقبلية إلى غاية سنة ٢٠٠٠ لتبلغ ١,٦ بالمئة بالنسبة لتونس، و٢,٢ بالمئة بالنسبة للجزائر، و١,٩ بالمئة بالنسبة للمغرب، و٢,٥ بالمئة بالنسبة لموريتانيا.

إلى جانب ارتفاع معدلات النمو السكانية، هناك أيضاً الخصائص الديمغرافية التي تتسم بهرم سكاني ذي قاعدة عريضة، إشارة إلى ارتفاع نسبة صغار السن، كما هو واضح من الجدول رقم (٢ ـ ٦).

الجدول رقم (٢ ـ ٦)
التركيب العمري للسكان في البلدان المغاربية (عام ١٩٩٥)

البلد	أقل من ١٥ سنة	١٥ ـ ٦٥	أكثر من ٦٥ سنة
تونس	٣٥,٢	٦٠,٤	٤,٤
الجزائر	٤١,٤	٥٥,٢	٣,٤
المغرب	٣٨,٧	٥٧,٤	٣,٩
موريتانيا	٤٥,٠	٥١,٩	٣,١

المصدر: جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، المصدر نفسه.

وكان لذلك انعكاس مباشر على ارتفاع المعدلات السنوية لنمو السكان النشطين (الجدول رقم (٢ ـ ٧)).

الجدول رقم (٢ ـ ٧)
تطور معدلات النمو السنوية للسكان النشطين
في المغرب العربي (١٩٧٠ ـ ٢٠٠٠)

البلد	معدلات النمو السنوية (بالمئة)		
	١٩٧٠ ـ ١٩٨٠	١٩٨٠ ـ ١٩٩٣	١٩٩٣ ـ ٢٠٠٠
تونس	٣,٦	٣,٠	٢,٦
الجزائر	٣,٢	٣,٦	٣,٦
المغرب	٣,٤	٣,٢	٢,٩
موريتانيا	١,٨	٢,٨	٣,٢

المصدر: Banque Mondiale, Ibid.

يلاحظ في معدلات نمو السكان النشطين أنها أعلى من معدلات النمو السكانية المسجلة في السنوات الأخيرة.

٢ ـ ارتفاع مستويات التحضر

يقاس مستوى التحضر بنسبة السكان المقيمين في الأماكن الحضرية إلى إجمالي السكان المقيمين في البلاد[٢٥]. وما يلاحظ من معطيات الجدول رقم (٢ ـ ٨)، هو ارتفاع معدلات التحضر بسبب سوء الأحوال المعيشية في الريف المغاربي، وقد أصبح يمثل سكان الحضر أكبر من نصف عدد السكان، ما عدا المغرب بـ ٤٧ بالمئة. وتؤدي ظاهرة التحضر السريع للسكان إذا لم تكن مرفوقة بالتوسع في قاعدة الصناعات التحويلية والتقدم الصناعي بعامة إلى تحقيق ظاهرة التحضر المفرط (Over-Urbanization)، والتي تظهر عندما تكون نسبة القوى العاملة المشتغلة في قطاع الصناعة التحويلية أقل بكثير من نسبة السكان المقيمين في المناطق الحضرية[٢٦]. وكما هو واضح من الجدول رقم (٢ ـ ٨)، فإن جل البلدان المغاربية تعاني الظاهرة المذكورة.

الجدول رقم (٢ ـ ٨)
تطور مستويات التحضر (١٩٦٥ ـ ١٩٩٣) ونسبة العاملين
في الصناعات التحويلية في البلدان المغاربية

البلد	نسبة سكان الحضر إلى إجمالي السكان (بالمئة)				معدل النمو السنوي للتحضر (بالمئة)		نسبة العاملين في الصناعة التحويلية (بحسب آخر تعداد)
	١٩٦٥	١٩٧٠	١٩٨٨	١٩٩٣	١٩٦٥ ـ ١٩٨٠	١٩٨٠ ـ ١٩٩٣	
تونس	٤٠	٤٥	٥٤	٥٦	٤,٠	٣,٠	١٤,٨
الجزائر	٣٨	٤٠	٤٤	٥٤	٣,٧	٤,٤	١٢,١
المغرب	٣٢	٣٥	٤٧	٤٧	٢,٨	٣,٤	١٢,٤
موريتانيا	١٠	١٤	٤٠	٥١	٩,٥	٦,٩	-

المصادر: المصدر نفسه، ومشكلة البطالة في الوطن العربي: دراسة استطلاعية (القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٩٢).

(٢٥) على أن تعريف المناطق الحضرية يختلف من دولة إلى أخرى، فهناك من يستند إلى عدد السكان المقيمين في منطقة معينة وهناك من يضيف شرطاً يتعلق بنسبة هؤلاء السكان المشتغلين في غير الزراعة. ولهذا يجب توخي الحذر عند إجراء المقارنات بين البلدان في ما يتعلق بالتحضر ومعدلات نمو الحضر.

(٢٦) مشكلة البطالة في الوطن العربي: دراسة استطلاعية، ص ٥٤.

وترجع هذه الوضعية إلى هجرة السكان من الريف إلى المدينة، دون أن يواكب ذلك توسع في توفير فرص العمل، وبخاصة في قطاع الصناعة، ونتيجة ذلك هو تزايد مستويات البطالة الحضرية وانتشار الجرائم ومختلف الأمراض الاجتماعية.

٣ ـ تراجع القدرة على التشغيل

عرفت البلدان المغاربية تحسناً ملحوظاً في مستويات التشغيل خلال الستينيات والسبعينيات نتيجة تنفيذ برامج تنموية واسعة، غير أن تغير البيئة الاقتصادية الخارجية والمتمثل بخاصة في تدهور قيمة الصادرات ووصول حجم ومعدلات خدمة الديون إلى حدودها القصوى، أدى إلى نشوب أزمة اقتصادية مست البلاد المغاربية واحدة تلو الأخرى، مثل تراجع القدرة على التشغيل وارتفاع معدلات البطالة كأحد عناصر هذه الأزمة. ولم يكن في وسع البلدان المغاربية إيجاد منفذ آخر للخروج من الأزمة واسترجاع النمو سوى اللجوء إلى صندوق النقد الدولي بهدف إعادة هيكلة اقتصاداتها على أسس قواعد السوق على نطاق عالمي.

٤ ـ تراجع فرص الهجرة

لقد رأينا كيف ساهمت الهجرة في استقرار أسواق العمل في كل من تونس والمغرب، وهو ما ينطبق على الجزائر أيضاً. كما ساهم هؤلاء المهاجرون، وبخاصة في تونس والمغرب، في دعم الادخار والاستثمار المحلي. غير أن الركود الاقتصادي في أوروبا ـ المكان الرئيسي للهجرة المغاربية ـ أثر كثيراً في معدلات نمو الهجرة، مما زاد من الضغط على أسواق العمل داخل البلدان المغاربية.

ويمكن إضافة عامل آخر لا يقل أهمية، ساهم هو الآخر في زيادة حدة البطالة، وهو يتمثل في عدم ملاءمة التكوين مع حاجيات أسواق العمل في البلدان المغاربية، مما أدى إلى تزايد عدد البطالين من المتعلمين والمدربين، في حين أن هناك ندرة في بعض الكوادر المتخصصة، والتي تضطر البلدان المغاربية إلى استيرادها.

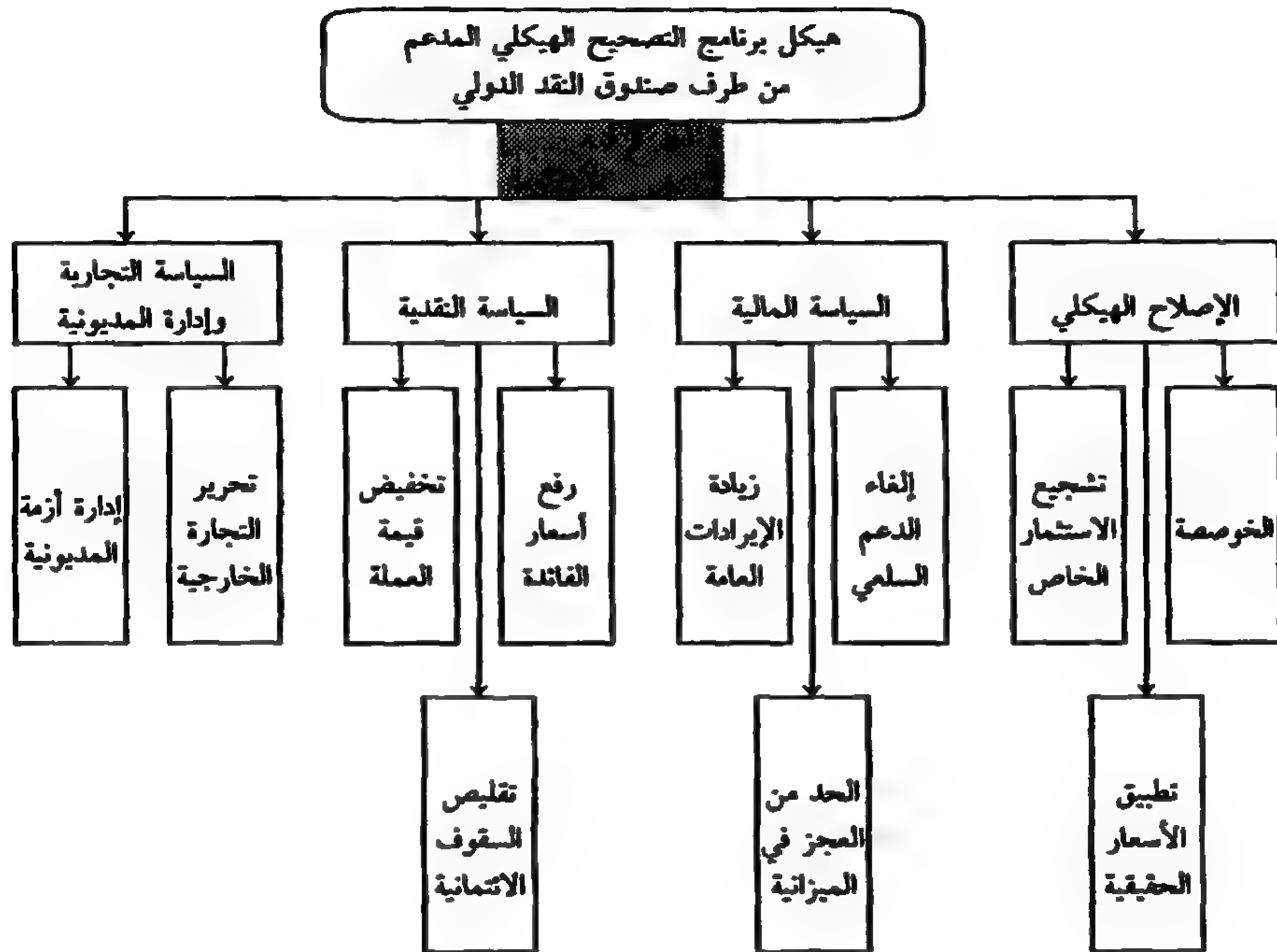
إن تراجع التنمية في البلدان المغاربية وما رافقه من تدهور في أسواق العمل، دفع بهذه البلدان إلى الاستنجاد ببرامج التصحيح الهيكلي المدعومة من طرف صندوق النقد الدولي، أملاً في استرجاع النمو وتحسين مستويات التشغيل. فما هو مضمون هذه البرامج وما هي آثارها في أسواق العمل؟

ثانياً: مضمون برامج التصحيح الهيكلي

تعرف برامج التصحيح الهيكلي المدعومة من طرف صندوق النقد الدولي على أنها مجموعة من الإجراءات المستعملة من طرف الدولة بغية إنقاص أو إلغاء

الاختلالات الاقتصادية والمالية، الداخلية والخارجية بخاصة، وإنشاء العناصر المشكلة لاقتصاد السوق.

أما مضمون هذه البرامج، فهي تشمل عدة عناصر تشكل حزمة متكاملة من الإجراءات في مجال السياسة الاقتصادية والمالية، الداخلية منها والخارجية، كما هو واضح في الشكل التالي:



يمكن تقسيم هذه البرامج من حيث طبيعة التدابير المتخذة إلى قسمين:

قسم يتضمن التدابير المالية لإعادة توازن ميزان المدفوعات، وهي من اختصاص صندوق النقد الدولي، وتدابير أخرى تهدف إلى إعادة تخصيص الموارد الاقتصادية الداخلية وتنميتها، وإزالة التشوهات، وذلك بهدف استئناف النمو على أساس اقتصاد مبني على قواعد السوق، وهي من اختصاص البنك العالمي. وعادة ما تكون الفترة المحددة لتطبيق هذه البرامج من سنة إلى سنتين بالنسبة لبرنامج الاستقرار و٣ إلى ٥ سنوات بالنسبة لبرنامج إعادة الهيكلة(٢٧).

(٢٧) M. Abdouh, H. El-Ferroukhi et A. El-Harrouni, «Le Marché urbain du travail au Maroc,» *Cahiers du CREAD*, no. 37 (1994), p. 66.

تقوم هذه البرامج من حيث مرتكزها النظري على الأسس الفكرية للمدرسة النيوكلاسيكية(٢٨)، وتتمحور حول: تخفيض قيمة العملة الوطنية، وتحرير التجارة الخارجية، والعمل على تقليل العجز في الموازنة العامة للدولة من خلال إلغاء الدعم السلعي، وزيادة أسعار منتجات القطاع العام والرسوم المفروضة على الخدمات العامة، وبيع مؤسسات وشركات القطاع العام للقطاع الخاص المحلي والأجنبي، وتجميد الأجور والرواتب، وخفض العمالة الحكومية، وزيادة الضرائب غير المباشرة، ورفع أسعار الفائدة، ووضع سقوف عليا لا يتجاوزها نمو الائتمان المصرفي، وتحجيم الاستثمارات العامة واقتصارها على مشروعات البنية الأساسية.

ترى، كيف يمكن أن تؤثر هذه السلّة من الإجراءات في مستويات التشغيل؟

١ ـ الآثار المباشرة

يمكن تقييم الآثار المباشرة لبرامج التصحيح الهيكلي في مستوى التشغيل والبطالة من خلال أثر الإجراءات الحكومية المتعلقة بخفض الإنفاق الحكومي وتقليص نمو التشغيل في الإدارة العمومية، ونظراً لارتفاع عدد الموظفين عادة في هذا القطاع، فإن ذلك سيؤثر مباشرة في زيادة البطالة.

أما السياسات المتعلقة بتقليص الدعم المقدم من طرف الحكومة إلى المؤسسات العامة من خلال إعادة هيكلة المؤسسات العمومية وخوصصتها في مرحلة لاحقة، فسوف يؤدي أيضاً إلى تقليص عدد العمال في هذه المؤسسات، وبالتالي زيادة البطالة، نظراً لما تعانيه هذه المؤسسات أصلاً من تضخم في عدد العمال.

أما في ما يتعلق بالقطاع الخاص، والذي تركز عليه برامج التصحيح الهيكلي، بحيث يتم دعمه ليلعب دوراً أكبر في مجال الإنتاج، فإنه ليس من المتوقع أن يقوم في المدى القصير على الأقل بالزيادة في التشغيل، نظراً للتراجع في الطلب الكلي على السلع والخدمات، نتيجة الموجة التقشفية التي تحدثها برامج التصحيح الهيكلي، وانعكاس ذلك على انخفاض الدخل الحقيقي لأفراد المجتمع، مما سيحدّ من قيام القطاع الخاص بأية استثمارات كبيرة يمكن أن يكون لها انعكاس ملموس على زيادة التشغيل(٢٩). ولذلك فإن النتائج المباشرة لتطبيق هذه البرامج هو زيادة البطالة.

---

(٢٨) رمزي زكي، «الموقف الراهن لأزمة الديون الخارجية: نحو رؤية عربية،» **مجلة العلوم الاجتماعية** (جامعة الكويت)، السنة ٢٠، العددان ٣ ـ ٤ (خريف ـ شتاء ١٩٩٢)، ص ٢١٠.

(٢٩) نبيل عماري وحسين شخاترة، «سياسات التكييف والإصلاح الهيكلي وأثرها على التعطل في الأردن،» ورقة قدّمت إلى: **التعطل في دول الاسكوا: وقائع اجتماع الخبراء حول التعطل في دول الاسكوا، عمّان، ٢٦ ـ ٢٩ تموز/يوليو ١٩٩٣** ([عمّان]: الاسكوا، ١٩٩٤)، ص ١٧٢.

٢ ـ الآثار غير المباشرة

لقد نشأت الحاجة إلى تبني برامج التصحيح الهيكلي بسبب ارتفاع إجمالي الطلب المحلي على إجمالي العرض من السلع والخدمات، وهو ما انعكس على زيادة العجز في ميزان المدفوعات. ويعزى الاختلال، إلى جانب الصدمات الخارجية، إلى السياسات المحلية التي ساعدت على زيادة إجمالي الطلب المحلي بسرعة كبيرة. وعليه تتضح ضرورة إزالة الاختلال بين الاستيعاب المحلي وإجمالي العرض من خلال تقييد الطلب المحلي في الأجل القصير على الأقل، وزيادة العرض من السلع والخدمات. ويتضح في هذا السياق قدرة أكبر للحكومة في التحكم في العوامل المؤثرة في جانب الطلب من خلال السياسات المالية والنقدية، في حين يصعب التحكم في العوامل المؤثرة في جانب العرض، وتتطلب وقتاً أطول وجهداً أكبر.

أ ـ السياسات على جانب الطلب

هي السياسات والإجراءات على مستوى نمو الطلب المحلي على السلع والخدمات، وتشمل السياسات النقدية وسياسات المالية العامة. وتؤدي السياسات النقدية، بخاصة تلك المتعلقة بوضع سقوف للائتمان، إلى خفض الاستثمار، كما يؤدي كل من رفع أسعار الفائدة، وتخفيض قيمة العملة، إلى رفع كلفة الاستثمار، وبالتالي تحجيمه، مما يؤثر سلباً في التشغيل، وبالتالي يؤدي إلى زيادة البطالة.

أما السياسات المالية العامة، والتي تهدف أساساً إلى زيادة إيرادات الموازنة العامة وتخفيض الإنفاق العام وتقليص عجز الموازنة، وبحكم محدودية قدرة الحكومة على تخفيض الإنفاق الجاري بسبب ارتفاع قيمة فوائد الدين الخارجي المستحقة ومدفوعات التقاعد والضمان الاجتماعي وارتفاع بند الرواتب ونفقات الأمن والدفاع، فهي تتطلب بالضرورة تخفيض الإنفاق الاستثماري العام نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي.

ونظراً للأسباب المذكورة سابقاً، فإن القطاع الخاص لن يتمكن من تعويض دور الدولة في مجال الاستثمار في المدى القصير على الأقل، مما سيؤثر سلباً في التشغيل، وبالتالي يؤدي إلى زيادة البطالة.

ب ـ السياسات من جانب العرض

كما ذكرنا آنفاً، فإن تأثير السياسات الاقتصادية في العرض، أي زيادة العرض من السلع والخدمات المنتجة، تحتاج إلى وقت أطول وجهد أكبر. وبحسب مصممي برامج التصحيح الهيكلي، فإن تخفيض قيمة العملة المحلية سيؤدي إلى ارتفاع كلفة السلع المستوردة وانخفاض قيمة السلع المصدرة من منظور الأجانب، مما سيؤدي إلى

تخفيض الواردات وزيادة الصادرات، أي زيادة في الإنتاج المحلي بهدف تغطية الطلب المحلي وتلبية طلبات التصدير، الأمر الذي سيؤدي في المدى الطويل إلى زيادة التشغيل. هذا الافتراض يجوز بالنسبة للدول المتقدمة، حيث يتمتع جهازها الإنتاجي بمرونة كبيرة. فمثلاً وبحسب تصريح لرئيس «الاتحاد العام للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في فرنسا» (C.G.P.M.E.)، فإنه قد تم تسريح مليون عامل من المؤسسات الصناعية الكبيرة في فرنسا خلال الفترة (١٩٨٩ ـ ١٩٩٥)، تحت ضغط شروط المنافسة الدولية، غير أن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (P.M.E.)، قد تمكنت من خلق ١,٢ مليون منصب عمل صافي خلال الفترة نفسها.

غير أن الوضع يختلف بالنسبة للدول النامية، ويبقى الافتراض السابق مجرد افتراض بالنظر لعدم مرونة جهاز الإنتاج في هذه الدول، بالإضافة إلى أن زيادة الإنتاج المحلي مرتبطة باستيراد التجهيزات والمواد الخام والسلع نصف المصنوعة من الخارج، وهي مرتفعة الثمن بالنظر لانخفاض قيمة العملة المحلية، مما يجعل أثر تخفيض قيمة العملة مختلفاً من قطاع إلى آخر، وبحسب درجة ارتباط هذا القطاع بالاستيراد.

كما أن تشجيع القطاع الخاص الوطني والأجنبي على الاستثمار، وبالتالي زيادة قدرته على التشغيل، تبقى مسألة نسبية خاصة أمام الأعداد المتزايدة لطالبي العمل؛ هؤلاء المسرحون من القطاع العام، وهؤلاء الشباب الذين ينضمون سنوياً إلى سوق العمل. وإلى جانب نقد برامج الاستقرار والتصحيح الهيكلي من حيث أثرها السلبي في أسواق العمل، فقد جرى نقدها على أساس أنها تقدم «وصفة واحدة» من حيث الجوهر ولا تراعي خصائص كل دولة، وإنها برامج قصيرة المدى تطرح لمواجهة مشاكل بنيوية يتطلب حلها أجلاً طويلاً، وإنها فضلاً عن ارتباطها بدعم مالي محدود ومشروط تضر بالنمو الاقتصادي ولا تتلاءم مع أوضاع غالبية البلدان النامية[٣٠].

وكان المغرب أول بلد مغاربي يشرع في تطبيق هذا البرنامج، وذلك عام ١٩٨٣، ثم موريتانيا في عام ١٩٨٥، وبعدها تونس عام ١٩٨٦، وأخيراً الجزائر بصفة رسمية عام ١٩٩٤، فهل حققت هذه البرامج أهدافها؟

ثالثاً: نتائج تطبيق برامج التصحيح الهيكلي على مستوى الاقتصاد الكلي

طبق المغرب في ما بين عامي ١٩٨٣ و١٩٨٨ برنامج التصحيح الهيكلي والقطاعي بالاتفاق مع الصندوق الدولي والبنك العالمي، وشخص برنامج التصحيح

(٣٠) مشكلة البطالة في الوطن العربي: دراسة استطلاعية، ص ٢٦٨.

الهيكلي المشكلة الأساسية في الاختلال الخارجي، وما يترتب عليه من مديونية خارجية، وحدد هدف إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات مع مطلع عام ١٩٨٨. وأما السياسات، فقد تضمنت خفض عجز الموازنة، وخفض أعداد الموظفين لدى الإدارات العمومية، وخفض معدل الاستثمار بهدف التحكم في الطلب الكلي. وأكد البرنامج على أولوية خفض الاستثمار العام في إطار سياسة التقشف، واستهدف خفض عجز الموازنة إلى ٤ بالمئة من الناتج الإجمالي المحلي عام ١٩٨٨، بعد أن كان يبلغ ٩ بالمئة عام ١٩٨٠.

ظل العجز في الموازنة العامة في حدود ٥,٦ بالمئة عام ١٩٨٨، وهو العجز المسجل عام ١٩٨٤، بينما سجل فقط ٢,٢ عام ١٩٩٢[٣١]، وارتفع إلى ٣,٥ بالمئة عام ١٩٩٥[٣٢]. وانخفض معدل التضخم إلى ٤,٥ بالمئة عام ١٩٩٣[٣٣]، بينما عاد إلى الارتفاع في عام ١٩٩٤ إلى ٥,١ بالمئة وإلى ٦,٣ بالمئة عام ١٩٩٥[٣٤]، وزادت الإيرادات الجارية للموازنة العامة من ٢٠ بالمئة إلى ٢٦ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من عام ١٩٨٠ إلى عام ١٩٩٢.

أما ميزان المدفوعات، فقد ظل سالباً طيلة الفترة (١٩٨٠ ـ ١٩٩١)، ولم يعرف تحسناً إلا عام ١٩٩٢ نتيجة تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة، حيث بلغت عام ١٩٩٢، ٤٢٤ مليون دولار، وارتفعت إلى ٥٢٢ دولار عام ١٩٩٣ بعد أن كانت لا تتجاوز ٤٣ مليون دولار كمتوسط سنوي خلال الفترة (١٩٨٣ ـ ١٩٨٨)[٣٥]. كما كان لتضاعف تحويلات المهاجرين في الخارج أثر كبير في تحسن ميزان المدفوعات، حيث بلغ صافي تحويلات العاملين في الخارج ٢,١ مليار دولار عام ١٩٩٢، بعد أن كانت لا تتجاوز مليار دولار فقط عام ١٩٨٠[٣٦]، مما أدى إلى زيادة في الاحتياطيات الدولية التي أصبحت تكفي لتغطية الاستيراد لمدة ٥,١ شهور عام ١٩٩٣، بعد أن

---

(٣١) المصدر نفسه، ص ٢٧٠.

(٣٢) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٩٥ (الكويت: المؤسسة، ١٩٩٥)، ص ٥٠.

(٣٣) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٩٤ (الكويت: المنظمة، ١٩٩٤)، ص ٢٩٧.

(٣٤) المصدر نفسه، ص ٥٢.

(٣٥) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٩٥، ص ٤٧.

(٣٦) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٩٤، ص ٣٠٠.

كانت تكفي فقط لتغطية الاستيراد لمدة ١,٥ شهر عام ١٩٨٧ و١,٧ شهر عام ١٩٨٠[٣٧]، بينما عرف معدل النمو الاقتصادي بعد عام ١٩٨٨ تراجعاً. ويعزى ذلك إلى الجفاف وتناقص الإنتاج الفلاحي. وبحسب تقارير البنك العالمي، فإن متوسط معدل النمو السنوي خلال الفترة (١٩٨٠ ـ ١٩٩٠) قد بلغ ٤ بالمئة.

أما تونس، فقد سجلت نتائج إيجابية على صعيد استرجاع التوازنات الكلية واسترجاع النمو، فقد عرف معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي تحسناً ملحوظاً، حيث بلغ بالأسعار الجارية خلال الفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٩٤) حوالى ١١,٧ بالمئة كمتوسط سنوي[٣٨]، كما سجل نمواً حقيقياً يقدر بـ٤ بالمئة عام ١٩٩٥[٣٩]. وقد عرفت معدلات التضخم تراجعاً من ٧,٢ بالمئة عام ١٩٨٧ إلى ٦ بالمئة عام ١٩٩٣، وإلى ٤,٧ بالمئة عام ١٩٩٤. كما سجل تحسن في التحكم في السيولة النقدية لتشكل نسبة ٤٣,٤ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٩٤ مقابل ٤٤,٨ بالمئة عام ١٩٩٣، وبالتالي ينحصر نمو الكتلة النقدية في حدود ٨ بالمئة وفقاً لتوجهات خطة التنمية للفترة (١٩٩٢ ـ ١٩٩٦). كما تراجعت نسبة العجز في الميزانية العامة إلى ١,٩ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٩٤، وإلى ١,٥ بالمئة فقط سنة ١٩٩٥[٤٠].

وقد ظل الميزان التجاري يسجل نتائج سالبة طيلة الفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٩٤)، حيث بلغ العجز حوالى ٢٦٧ مليون دينار عام ١٩٩٤، وهو ما يمثل ١,٧ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي للسنة نفسها، كما بلغ ٦٩٠ مليون دينار عام ١٩٩٥، وهو ما يعادل ٤ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي[٤١]. ويرجع هذا العجز إلى زيادة الواردات من السلع الغذائية والتجهيزات وتباطؤ إيرادات المحاصيل الزراعية والسياحة[٤٢]. أما الاستثمارات الأجنبية، فقد شهدت ارتفاعاً، ولكن أقل مما عليه في المغرب، حيث ارتفعت من ١٠٣ ملايين دولار كمتوسط خلال الفترة (١٩٨٣ ـ ١٩٨٨) إلى ١٢٥ مليون دولار سنة ١٩٩١، وإلى ٣٦٩ مليون دولار عام ١٩٩٣،

(٣٧) World Bank, *World Debt Tables, 1996: External Finance for Developing Countries*, A World Bank Book, 2 vols. (Washington, DC: The Bank, 1996), vol. 2: *Country Tables*, p. 484.

(٣٨) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، **تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٩٤**، ص ٨٠.

(٣٩) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، **تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٩٥**، ص ٤٩.

(٤٠) المصدر نفسه، ص ٥٠.

(٤١) المصدر نفسه، ص ١٠١.

(٤٢) المصدر نفسه، ص ١٠٠.

وسجلت ٢٦٣ مليون دولار سنة ١٩٩٤[43].

أما بالنسبة لموريتانيا، فقد حققت معدلات إيجابية للنمو منذ بدء الإصلاحات الاقتصادية عام ١٩٨٥، حيث بلغ المتوسط السنوي لمعدل النمو الحقيقي خلال الفترة (١٩٨٦ ـ ١٩٩٣) حوالى ٢,٨ بالمئة، ووصل إلى ٦,٦ بالمئة عام ١٩٩٥، بعد أن كان سالباً سنة ١٩٨٤[44]، علماً أن موريتانيا قد شرعت عام ١٩٨٥ في تطبيق ما يسمى ببرنامج التقويم الاقتصادي والاجتماعي (PREF) (١٩٨٥ ـ ١٩٨٨)، وبرنامج الدعم والدفع (PCR) (١٩٨٩ ـ ١٩٩١)[45].

أما الموازنة العامة، فقد سجلت فائضاً عام ١٩٩٢ قدره ٢,٢ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي بعد أن كان عاجزاً بـ١٠,٧ بالمئة عام ١٩٨٠[46].

ويأتي هذا التحسن نتيجة زيادة الوعاء الضريبي وتخفيض الإعانات المخصصة لمؤسسات القطاع العام، وتجميد الأجور الحقيقية، ورفع الدعم السلعي[47]، بينما ظل الميزان التجاري يسجل عجزاً، رغم تقلص نسبة العجز من ٣١,٥ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٨٠ إلى ٨ بالمئة عام ١٩٩١ و٢,٨ بالمئة عام ١٩٩٤[48]. وتراجع التضخم من ٧,٦ بالمئة كمتوسط سنوي خلال الفترة (١٩٨٦ ـ ١٩٩٣)[49] إلى ٤ بالمئة عام ١٩٩٤[50].

أما بالنسبة للجزائر التي شرعت في تطبيق برنامج الاستقرار الاقتصادي من نوع البديل (ستاندباي) في نيسان/ أبريل ١٩٩٤ لمدة سنة، وبعدها برنامج للتصحيح الهيكلي يمتد من نيسان/ أبريل ١٩٩٥ إلى آذار/ مارس ١٩٩٨، فقد تمكنت خلال هذه الفترة القصيرة من تحسين أهم مؤشرات الاقتصاد الكلي، إذ سجل معدل النمو

---

(٤٣) المصدر نفسه، ص ٤٧.

(٤٤) المصدر نفسه، ص ٢٨٢.

(٤٥) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٩٤، ص ٤١٧.

(٤٦) المصدر نفسه، ص ٣١٩.

(٤٧) المصدر نفسه، ص ٣١٩.

(٤٨) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٩٥، ص ٥١.

(٤٩) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٩٤، ص ٣١٨.

(٥٠) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٩٥، ص ٥٢.

الاقتصادي ٤ بالمئة خلال السنتين ١٩٩٥ و١٩٩٦[٥١]، بينما ظل سالباً طيلة الفترة (١٩٨٧ ـ ١٩٩١)، وذلك على رغم ما يعرفه قطاع الصناعة من تدهور في الإنتاج، نتيجة النقص في التموين بالمواد اللازمة المستوردة وحل العديد من المؤسسات العمومية. أما قطاع الزراعة، فقد عرف نمواً ملحوظاً قدر بـ١٥ بالمئة عام ١٩٩٥ و٢١,٣ بالمئة عام ١٩٩٦، إلا أن ذلك يعود في الدرجة الأولى إلى سخاء الطبيعة في السنتين المذكورتين. أما بخصوص إيردات الموازنة العامة، فقد ارتفعت بـ٣٧,٣ بالمئة عام ١٩٩٦ مقارنة بعام ١٩٩٥، بفضل فعالية تحصيل الضرائب ومكافحة التهرب الجمركي. وانخفضت نسبة العجز في الموازنة العامة من ٤,٤ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي سنة ١٩٩٤ إلى ١,٥ بالمئة عام ١٩٩٥[٥٢] وانخفض معدل التضخم من ٣٠ بالمئة عام ١٩٩٤ إلى ٢٢,٥ بالمئة عام ١٩٩٥ وإلى ١٨,٧ بالمئة عام ١٩٩٦.

كما سجل ميزان المدفوعات تحسناً سمح بمضاعفة احتياطيات الصرف، حيث بلغت في نهاية عام ١٩٩٦، ٤,٢٣ مليار دولار، وهو ما يعادل ٤,٦ شهراً من استيراد السلع والخدمات، وهذا المستوى لم يسجل منذ أكثر من عشر سنوات. ويعود ذلك في الدرجة الأولى إلى ارتفاع أسعار المحروقات في السوق الدولية، وكذلك الزيادة في الإنتاج الوطني من المحروقات، حيث بلغ الإنتاج أكثر من ٨٠٠ ألف برميل في اليوم خلال عام ١٩٩٦ بعد ما كان في حدود ٧٦٧ ألف برميل في اليوم كمتوسط بالنسبة لعام ١٩٩٥، وأيضاً زيادة الصادرات خارج المحروقات، حيث عرفت زيادة قدرها ٧٠ بالمئة في عام ١٩٩٦ مقارنة بعام ١٩٩٥، إذ بلغت ٥٣٠ مليون دولار عام ١٩٩٥، وتجاوزت ٨٠٠ مليون دولار عام ١٩٩٦.

ويتوقع الخبراء أن يعرف عام ١٩٩٧ تحسناً في نمو الناتج المحلي الإجمالي يصل إلى ٥ بالمئة، وأن ينخفض التضخم إلى ٧ بالمئة، والعجز في الموازنة العامة إلى ٠,٥ بالمئة من الناتج الداخلي الإجمالي.

أما تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، فقد كانت هزيلة بالمقارنة بتونس والمغرب، حيث لم تتجاوز ٩ ملايين دولار سنة ١٩٩٤[٥٣]، واقتصرت تقريباً على قطاع المحروقات في جنوب البلاد. ويظل تحسن تدفق الاستثمار الأجنبي مرهوناً باستقرار الأوضاع السياسية وتحسن الوضع الأمني.

---

(٥١) الخبر، ١٩٩٧/٣/٢٠.

(٥٢) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٩٥، ص ٥٠.

(٥٣) المصدر نفسه، ص ٤٧.

وعلى رغم تحقيق نتائج إيجابية نسبياً في كل البلدان المغاربية في مجال التوازنات الكلية الداخلية والخارجية، وأيضاً في مجال تحقيق معدلات إيجابية للنمو، إلا أن ذلك يبقى غير كاف في تقديرنا، بالنظر لتذبذب النتائج المسجلة من عام إلى آخر بسبب التأثر الشديد بعوامل الطبيعة والبيئة الخارجية، وبخاصة أن معدلات الانكشاف الاقتصادي[٥٤] للبلدان المغاربية مرتفع، فقد بلغ بحسب إحصاءات عام ١٩٩٤ حوالى ١٠٤ بالمئة بالنسبة لتونس، و٦٤ بالمئة بالنسبة للمغرب، و٥٦ بالمئة بالنسبة للجزائر، و١٠٦ بالمئة بالنسبة لموريتانيا[٥٥]، **ويدل هذا المؤشر عند ارتفاعه على الارتباط الشديد للاقتصاد الوطني بالتجارة الخارجية (الصادرات والواردات)، وضعف الترابط والتكامل للفروع الاقتصادية داخل البلاد، مما يجعل مثل هذه الاقتصادات عرضة للصدمات الخارجية، وتزداد الوضعية سوءاً عند ارتفاع مؤشر التركيز الجغرافي للصادرات**، ونسبة تركيز الصادرات على منتوج واحد أو بضعة منتجات، كما هو الحال بالنسبة للبلدان المغاربية، وبخاصة بالنسبة للجزائر (أكثر من ٩٥ بالمئة من الصادرات عبارة عن محروقات).

ثم إن معدلات النمو الإيجابية التي عادة ما يتم التركيز عليها للمبالغة في درجة نجاح برامج التصحيح الهيكلي تحمل الكثير من الغموض، حيث تعود الأسباب الرئيسية في تحسن معدلات النمو إلى التسهيلات المالية الممنوحة في شكل قروض جديدة وإعادة جدولة الديون الخارجية، مما يؤدي إلى تزايد رصيد الدين الخارجي، كما هو واضح في الجدول رقم (٢ ـ ٩). وهي سمة يمكن تعميمها على أغلبية البلدان النامية التي أقدمت على تطبيق برامج التصحيح الهيكلي، مما يتيح المجال لاستيراد السلع الوسيطة والمواد الأولية اللازمة لتشغيل المؤسسات القائمة، وبالتالي فإن معدلات النمو الإيجابية المسجلة ليست نتيجة للزيادة في الاستثمار أو تحسين حقيقي في الأداء الاقتصادي.

---

(٥٤) يحسب معدل الانكشاف الاقتصادي كالتالي:

$$\frac{\text{الصادرات + الواردات}}{\text{الناتج المحلي الإجمالي}} \times ١٠٠$$

(٥٥) بينما يبلغ هذا المؤشر ٣١ بالمئة بالنسبة إلى تركيا والمكسيك و٢١ بالمئة بالنسبة إلى الولايات المتحدة الأمريكية والهند (إحصاءات عام ١٩٩٢).

الجدول رقم (٢ ـ ٩)
تطور رصيد الدين الخارجي للبلدان المغاربية (١٩٨٧ ـ ١٩٩٤)
(مليار دولار)

البلد	١٩٨٧	١٩٩٤
تونس	٦,٢٩٢	٨,١١٢
الجزائر	٢٣,٠٩٥	٢٨,١٠٣
المغرب	١٨,٨١٠	٢١,٨١٨
موريتانيا	١,٨٥١	٢,٠٨١

المصدر: World Bank, *World Debt Tables, 1996: External Finance for Developing Countries,* A World Bank Book, 2 vols. (Washington, DC: The Bank, 1996), vol. 2: *Country Tables.*

هذا إضافة إلى كون مؤشر معدل النمو مضللاً ويختزل كثيراً من المسائل(٥٦)، فهو لا يبين كيفية توزيع هذه الزيادة على السكان، فقد تؤدي تلك الزيادة إلى زيادة تركيز الدخول في يد الأقلية، وبالتالي زيادة في معاناة الأغلبية. ثم إن هذا المؤشر ليس دليلاً كافياً على أن تلك الزيادة ستؤدي إلى زيادة الاستثمار وزيادة في التراكم الرأسمالي، إذ قد تؤدي إلى زيادة الإنفاق الاستهلاكي أو مضاعفة الأرصدة في البنوك الأجنبية، وبالتالي لن يكون لها انعكاس على النمو مستقبلاً، كما يحدث ذلك في كثير من البلدان العربية النفطية.

وهناك مغالطة أخرى من خلال حسابات الناتج القومي، حيث يمكن أن تكون الزيادة الحاصلة هي نتيجة لنشاط شركات أجنبية، وعادة ما تقوم تلك الشركات بإعادة تصدير الأرباح المحققة إلى مواطنها الأصلية. ثم إن الزيادة في معدل النمو قد تكون نتيجة للزيادة في استغلال الثروات الباطنية مثل النفط والغاز، وهي هبة من الطبيعة، أو نتيجة لارتفاع أسعار تلك الثروات المصدرة في السوق الدولية، أو كليهما معاً.

وإلى جانب كل ذلك فإن تلك النتائج المحققة على صعيد الاقتصاد الكلي كانت على حساب الأوضاع الاجتماعية، وبخاصة أن مستويات البطالة بقيت مرتفعة وازداد الفقر، بعد مرور أكثر من ١٣ سنة من الشروع في تطبيق هذا البرنامج في المغرب، و١١ سنة على تطبيقه في موريتانيا، و١٠ سنوات في تونس.

ويبدو أن نتائج تطبيق هذه البرامج على الصعيد الاجتماعي، ولا سيما في ما

---

(٥٦) عبد المعطي عساف، «غايات إدارة التنمية والتنمية المستديمة: مدخل لتخطيط التنمية في الوطن العربي،» حوليات جامعة الجزائر، العدد ٩، الجزء ١ (نيسان/أبريل ١٩٩٥)، ص ٢١٤ ـ ٢١٦.

يتعلق بالبطالة، لم تكن مخالفة لتلك النتائج المسجلة في كثير من البلدان السباقة إلى تطبيق هذه البرامج، وبخاصة في أمريكا اللاتينية. لقد عجزت هذه البرامج عن تحسين مستويات التشغيل، بل عجزت عن الحد من اتجاهات تزايدها، كما سنرى ذلك في عرضنا لتطورات أسواق العمل في البلدان المغاربية بعد تطبيق برامج التصحيح الهيكلي.

رابعاً: تطورات أسواق العمل المغاربية في ظل تطبيق برامج التصحيح الهيكلي

تتعرض برامج التصحيح الهيكلي المدعومة من طرف صندوق النقد الدولي في السنوات الأخيرة لنقد متزايد من طرف الحكومات في الدول النامية التي تطبق برامج التصحيح الهيكلي، وكذلك من طرف بعض المفكرين الاقتصاديين في الدول النامية والدول المتقدمة على السواء.

ويستند هؤلاء الناقدون إلى أن هذه البرامج في مجمل سياساتها تؤدي إلى تباطؤ في النشاط الاقتصادي وتزايد في معدلات البطالة وتفاقم مشكلة الفقر. وقد أصبحت الآثار السلبية لهذه السياسات، وبخاصة في البطالة، من الأمور المسلم بها على الأقل في المدى القصير. وقد أكد على ذلك مدير صندوق النقد الدولي نفسه بقوله: «إن سلة سياسات الإصلاح تحتاج إلى وقت طويل لتأتي بكامل نتائجها، بخاصة في ما يتعلق بمشكلة البطالة»[٥٧].

ويجب الإشارة إلى أن برامج التصحيح الهيكلي جميعها لا تتعرض لموضوع التشغيل والبطالة، أو حتى لموضوع النمو الاقتصادي بطريقة مباشرة، ذلك أن جوهر برامج التصحيح الهيكلي هو تصحيح الاختلالات الهيكلية في ميزان المدفوعات والموازنة العامة. ويتحقق ذلك ـ بحسب مصممي هذه البرامج ـ من خلال تصحيح الاختلال بين الطلب والعرض على السلع والخدمات المنتجة محلياً، بهدف تحسين الوضع الخارجي للبلد بشكل مستمر وإلغاء التشوهات في هيكل الإنتاج والأسعار بما فيها سعر الصرف، إذ يؤدي ذلك إلى زيادة الكفاءة في تخصيص الموارد، مما يفسح المجال لتحقيق النمو الاقتصادي القابل للاستمرار.

وفي ما يلي وقائع تطور القدرة على التشغيل وأوضاع البطالة في بلدان المغرب العربي:

---

(٥٧) مشكلة البطالة في الوطن العربي: دراسة استطلاعية، ص ٢٦٦.

١ ـ المغرب

لقد تأثرت سوق العمل في المغرب كثيراً بتطبيق إجراءات برنامج التصحيح الهيكلي. فقد تأثرت بشكل مباشر بتناقص الموظفين في الإدارة والمؤسسات العمومية ونصف العمومية، وحتى الخاصة، نتيجة إجراءات إعادة الهيكلة. وتفيد إحدى الدراسات الميدانية أن غلق المؤسسات وتخفيض العمالة يأتيان في المرتبة الثانية من حيث أسباب البطالة في المغرب. ويقدر هذا النوع بـ ٢١ بالمئة من البطالين في عام ١٩٩٠. والسبب الأول يرجع إلى الأعداد الجديدة لطالبي العمل نتيجة إنهاء الدراسة ويقدرون بـ ٢٤,٨ بالمئة من البطالين(٥٨).

ففي حين تضاعف عدد الموظفين في الإدارة العمومية في ما بين عامي ١٩٧١ و١٩٨٢ من ٢٢٥٠٠٠ إلى ٥١٧٠٠٠، تراجع معدل الاستخدام ليستقر في حدود ١٠٠٠٠ إلى ١٥٠٠٠ منصب عمل جديد في السنة في نهاية الثمانينيات(٥٩)، كما تشير إليه الإحصاءات في الجدول رقم (٢ ـ ١٠).

الجدول رقم (٢ ـ ١٠)
تطور عدد المناصب الجديدة في الإدارة العمومية المغربية
(١٩٨٠ ـ ١٩٨٩)

السنة	١٩٨٠	١٩٨١	١٩٨٢	١٩٨٣	١٩٨٤	١٩٨٥	١٩٨٦	١٩٨٩
عدد المناصب الجديدة	٤١٧٠٠	٣٣٦٦٦	٤٥٢٦٧	١٩٤١٧	١٠٠٣٣	١٠٥٤٤	١٤٦٠٠	١١٠٠٠

المصدر: M. Abdouh, H. El-Ferroukhi et A. El-Harrouni, «Le Marché urbain du travail au Maroc,» *Cahiers du CREAD*, no. 37 (1994).

وتجدر الإشارة إلى أن الأرقام المذكورة في الجدول لا تمثل خلقاً صافياً لمناصب العمل، لأنه منذ عام ١٩٨٣ لا يتم بالضرورة تعويض الموظفين المحالين على التقاعد.

(٥٨) Abdouh, El-Ferroukhi et El-Harrouni, «Le Marché urbain du travail au Maroc,» p. 77.

(٥٩) المصدر نفسه، ص ٧٧.

وتفيد الإحصاءات أن متوسط عدد مناصب الشغل الجديدة في السنة خلال الفترة (١٩٨٥ ـ ١٩٩٢) يبلغ ١٢٨٠٠٠ منصب عمل، بينما يبلغ عدد طالبي العمل سنوياً حوالى ١٦٠٠٠٠، وقد ارتبط ذلك بتراجع نفقات الاستثمار الحكومية من ٢٠,٧ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٧٧ إلى ٦,٢ بالمئة فقط عام ١٩٨٧.

وقد ارتفع معدل البطالة من ١٠,٧ بالمئة عام ١٩٨٢ إلى ١٤,٣ بالمئة عام ١٩٨٧، وإلى ١٥ ـ ٢٠ بالمئة في نهاية الثمانينيات[٦٠]. ويشكل الشباب أغلبية هؤلاء البطالين، إذ إن ٤١,٣ بالمئة من البطالين سنة ١٩٩٣ هم من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٤ سنة، و٤٧ بالمئة من الفئة العمرية ٢٥ ـ ٣٤ سنة (انظر الجدول رقم (٢ ـ ١١)).

الجدول رقم (٢ ـ ١١)
هيكل البطالة بحسب الفئات العمرية في المغرب (عام ١٩٩٣)

الفئة العمرية	النسبة المئوية
١٥ ـ ٢٤	٤١,٣
٢٥ ـ ٣٤	٤٧,٠
٣٥ ـ ٤٤	٨,٠
٤٥ ـ ٥٩	٣,٣
٦٠ فما فوق	٠,٤

المصدر: جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٩٦.

ومما يزيد الأمور تعقيداً هو تزايد عدد البطالين في صفوف المتعلمين، كما هو مبين في الجدول رقم (٢ ـ ١٢).

(٦٠) مشكلة البطالة في الوطن العربي: دراسة استطلاعية، ص ٢٧٠.

الجدول رقم (٢ ـ ١٢)

توزيع البطالين بحسب مستويات التعليم في المغرب (١٩٨٤ ـ ١٩٩٢)

مستوى التعليم	١٩٨٤	١٩٩٢
من دون تعليم	٢٧,١	١٣,٣
ابتدائي	٤٠,١	٢٨,٧
ثانوي	٢٧,٦	٤٦,٨
جامعي	٢,٣	١٠,٥
مستويات أخرى غير مصرح بها	٢,٨	٠,٧
	٠,١	/
المجموع	١٠٠	١٠٠

المصدر: المصدر نفسه.

لقد ارتفعت نسبة البطالة في أوساط الجامعيين من ٢,٣ بالمئة عام ١٩٩٤ إلى ١٠,٥ بالمئة عام ١٩٩٢، كما عرف عدد البطالين من ذوي التعليم الثانوي ارتفاعاً بين الفترتين من ٢٧,٦ بالمئة إلى ٤٦,٨ بالمئة، مما يتطلب إعادة النظر في نمط التعليم وتكييفه مع متطلبات سوق العمل الجديدة.

وتفيد الإحصاءات أن ٦٥,٥ بالمئة من البطالين عام ١٩٩٢ ظلوا من الباحثين عن العمل منذ ما يزيد على ١٢ شهراً(٦١).

والخلاصة أن المؤشرت الاجتماعية، عكس المؤشرات الاقتصادية، تدل بصفة عامة على حالة متدهورة تتجلى في البطالة، والتعليم، والصحة وانتشار الفقر(٦٢). ومن العوامل التي ساهمت في تدهور سوق العمل والأحوال الاجتماعية لفئات عريضة من السكان، الجفاف الذي ميز المغرب وشمال أفريقيا عامة في السنوات الأخيرة، وأيضاً تراجع فرص الهجرة، وبخاصة إلى أوروبا.

٢ ـ تونس

تأثرت مستويات التشغيل سلباً من جراء تطبيق برنامج التصحيح الهيكلي خلال الفترة (١٩٨٦ ـ ١٩٩١)، على رغم جهود الإنعاش الكبيرة التي عرفتها تونس، وعلى

(٦١) Abdouh, El-Ferroukhi et El-Harrouni, Ibid., p. 82.

(٦٢) المصدر نفسه، ص ٨٣.

رغم تحقيقها لأفضل النتائج على صعيد استرجاع التوازنات الداخلية والخارجية مقارنة بباقي البلدان المغربية، إلا أن الانعكاسات على سوق العمل لم تكن كذلك، فعلى رغم الزيادة السنوية في عدد مناصب الشغل (٣٠٠٠٠ منصب عمل في عام ١٩٨٦، ٤٣٠٠٠ في عام ١٩٨٨ و٤٥٠٠٠ في عام ١٩٨٩)، إلا أن الطلب ظل أكبر من العرض، كما هو مبين في الجدول رقم (٢ ـ ١٣).

الجدول رقم (٢ ـ ١٣)
تطور العرض والطلب على العمل في تونس (١٩٨٦ ـ ١٩٩١)

السنة	١٩٨٦	١٩٨٧	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	المخطط السابع ١٩٩١/١٩٨٧
الطلب المتراكم	٦٨٠٠٠	٦٨٥٠٠	٦٩٠٠٠	٦٩٣٠٠	٦٩٥٠٠	٧٠٠٠٠	٣٤٦٣٠٠
المناصب الجديدة	٣٠٠٠٠	٤٠٠٠٠	٤٣٠٠٠	٤٥٠٠٠	٥١٠٠٠	٦١٠٠٠	٢٤٠٠٠٠
نسبة التغطية (بالمئة)	٤٤	٥٨	٦٢	٦٥	٧٣	٨٧	٦٩

المصدر: *VII*[ème] *plan de développement économique et social, 1987 - 1991*, tome 1987.

لقد بلغ معدل البطالة عام ١٩٩١، ١٥ بالمئة، بينما لم يكن يجاوز ١٢ بالمئة عام ١٩٨٠ و١٣,٤ بالمئة عام ١٩٨٩[٦٣]. ويشكل الشباب أغلبية العاطلين عن العمل في تونس، بمعدل ٧٠ بالمئة من مجموع العاطلين عن العمل الذين تقل أعمارهم عن ٣٠ سنة. وبحسب إحصاءات عام ١٩٨٧، فإن ٥١ بالمئة من العاطلين هم من الفئة العمرية ١٨ ـ ٢٤ سنة[٦٤].

٣ ـ موريتانيا

إن أحوال سوق العمل ليست أفضل مما هي عليها في باقي البلدان المغاربية، إذ تفيد التقارير أن أغلبية مناصب العمل الجديدة في ظل برامج التصحيح الهيكلي (١٩٨٥ ـ ١٩٩١) كانت في مجال الاقتصاد غير الرسمي. وتشير التوقعات إلى تنامي ظاهرة البطالة بالنظر لتزايد عدد السكان النشيطين مع ضعف القدرة على التشغيل[٦٥].

---

(٦٣) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٩٦، ص ١٦٨.

(٦٤) Kharfi, «Emploi et chomage,» p. 75.

(٦٥) المصدر نفسه، ص ٨٦.

٤ ـ الجـــزائـــر

عرفت مستويات البطالة تضخماً متزايداً منذ دخول الاقتصاد الجزائري مرحلة الركود بدءاً من عام ١٩٨٦، ومع الشروع الرسمي في تطبيق برامج التصحيح الهيكلي في نيسان/أبريل ١٩٩٤، يتوقع أن تزيد البطالة كنتيجة ملازمة لخفض الاستثمار الحكومي وتصفية العديد من المؤسسات العمومية والشروع قريباً في عمليات الخوصصة على نطاق واسع. ويحسب تصريح لممثل مساهمات الدولة[٦٦]، فقد تم حل ٣٦٣ مؤسسة عمومية، وقد يصل عددها قريباً إلى ٤٧٤ مؤسسة، وتوجد ٦٠٠ مؤسسة أخرى تحت الدراسة، مع الإشارة إلى أن عدد المؤسسات العمومية يبلغ ١٢٦٧ مؤسسة[٦٧]. وتتضارب الإحصاءات حول عدد المناصب المتوقع فقدانها نتيجة تطبيق إجراءات التصحيح الهيكلي، فقد قدرها رئيس الحكومة السابق السيد مقداد سيفي بـ٣٢٠٠٠٠ منصب عمل[٦٨]، بينما قدرها وزير إعادة الهيكلة الصناعية بـ٢٥٠٠٠٠، منها ١٧٠ ألفاً سيستفيد أصحابها من الشبكة الحمائية لمدة ١٨ شهراً، مع الاستفادة من تعويضات الضمان الاجتماعي، في حين سيحال ٨٠ ألفاً منهم على التقاعد المسبق[٦٩].

تفيد الإحصاءات الخاصة بعام ١٩٩٤ أن عدد البطالين قد بلغ ٢,١ مليون[٧٠]، وأن متوسط عدد الجزائريين الذين يدخلون سنوياً سوق العمل في التسعينيات قد بلغ ٢٤٠ ألف نسمة، بينما القدرة على التشغيل لا تتجاوز ١٠٠ ألف منصب عمل في السنة، وقد قدر معدل البطالة بـ٢٧ بالمئة عام ١٩٩٥[٧١]. ويحسب الديوان الوطني للإحصاء[٧٢] فإن العدد الإجمالي للعمال في القطاع العمومي قد انخفض في ما بين آذار/مارس ١٩٩٥ وآذار/مارس ١٩٩٦ من ٧١٩٦٦٧ إلى ٦٦٢٨٠١ عامل، أي بنسبة ٣,٣٢ بالمئة (٢٢٠٠٠ عامل)، وكان قطاع الصناعة أكثر تضرراً بفقدانه لحوالى

---

(٦٦) المساء، ١٨/٢/١٩٩٧.

(٦٧) المصدر نفسه.

(٦٨) Belhimer, «De l'état gestionnaire à l'état régulateur,» p. 170.

(٦٩) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٩٤، ص ٩٨.

(٧٠) Belhimer, Ibid., p. 170.

(٧١) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٩٥، ص ١١٠.

(٧٢) «Estimation de l'emploi permanent dans les entreprises publiques nationales,» *Données statistiques* (ONS), no. 227 (mars 1996).

٢٦٠٠٠ منصب عمل، بينما عرف عدد العمال في قطاع البناء والخدمات بعض الارتفاع. وتجدر الإشارة إلى أن أغلبية البطالين هم من الفئات العمرية الشابة، و٥٨ بالمئة من البطالين تقل أعمارهم عن ٢٠ سنة، كما أن ٤١ بالمئة منهم تتراوح أعمارهم بين ٢٠ و٢٥ سنة[٧٣].

ومما يزيد الوضع بؤساً أن الأسر المتواضعة والفقيرة هي الأكثر عرضة للبطالة، إذ تفيد إحدى الاستقصاءات[٧٤] أن ٧٣ بالمئة من الشباب العاطل، والذين تتراوح أعمارهم بين ١٨ و٢٦ سنة، هم أبناء العمال البسطاء، مما يزيد في نفوس هؤلاء الشعور باليأس والتهميش.

خامساً: الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للبطالة

يمثل العمل أحد عوامل الإنتاج، وارتفاع البطالة يعني وجود طاقات إنتاجية غير مستغلة، خصوصاً أن عنصر العمل يختلف عن بقية عناصر الإنتاج بكونه غير قابل للتخزين، فالعمل إذا لم يستخدم في حينه لن يكون ممكناً استخدامه أبداً. ففضلاً عن كونه مكلفاً، لأن العامل كائن حي يتطلب بقاؤه استهلاك السلع والخدمات، وأن البطالة تعني عدم مساهمة هؤلاء العمال في زيادة الإنتاج، فإنهم يساهمون بذلك في استهلاك جزء مما ينتجه الآخرون عن طريق ارتفاع نسبة الإعالة.

ومما لا شك فيه أن ارتفاع مستويات البطالة يمثل مصدراً لكثير من الأمراض الاجتماعية، خصوصاً أن أغلبية العاطلين في البلدان المغاربية ـ وفي البلدان النامية عامة ـ لا يتلقون الرعاية الكافية، كما هو الحال في البلدان الصناعية المتقدمة، حيث يستفيد العاطلون عن العمل من مختلف الإعانات والرعاية الاجتماعية. لهذا فإن حالة البطالة بالنسبة للفرد في البلاد النامية تمثل تهديداً مباشراً لحياته ولأفراد أسرته، ومما يزيد الأمر خطورة في حالة البلدان المغاربية كون أغلبية البطالين من الفئات الشابة الأقل من ٣٠ سنة، وهي الفئة الأكثر نشاطاً.

وتعتبر البطالة السبب المباشر في انتشار الجريمة، بخاصة في المدن، والتطرف والعنف وتعاطي المخدرات والتفكك الأسري وتمزق النسيج الاجتماعي. كما ينتج من مستويات البطالة العالية هزات سياسية قد تهدد الاستقرار السياسي.

---

(٧٣) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، ١٩٩٦، ص ١٧٠.

(٧٤) Said Chikhi, «Ajustement structurel, configuration sociale et précarisation des conditions d'existence en Algérie,» *Cahiers du CREAD*, no. 37 (1994), p. 20.

وتعتبر مشكلة تفشي البطالة وسوء الأحوال الاجتماعية في الجزائر من الأسباب الرئيسية لأحداث الاحتجاج المصحوبة بأعمال العنف والتخريب في خريف عام ١٩٨٨، كما تبقى سبباً قوياً في أحداث العنف التي تعرفها الجزائر في التسعينيات.

وقد شارك العاطلون عن العمل في الانتفاضات التي شهدتها المدن المغربية خلال الثمانينيات، وبخاصة انتفاضة حزيران/يونيو ١٩٨١ في الدار البيضاء، كما شارك العاطلون عن العمل بقوة في أحداث كانون الثاني/يناير ١٩٩١ التي جرت في مدينة فاس(٧٥).

وكان للبطالين ضلع في أحداث كانون الثاني/يناير ١٩٨٤ وغيرها من أحداث العنف والتطرف التي شهدتها تونس خلال الثمانينيات(٧٦)، ويمكن رصد الأحداث نفسها في موريتانيا، مما يستدعي الاهتمام أكثر بمشكلة البطالة وإعادة النظر في سياسات التشغيل المعتمدة حالياً وجعلها أكثر فعالية في مواجهة معضلة البطالة.

---

(٧٥) مشكلة البطالة في الوطن العربي: دراسة استطلاعية، ص ٢٠٢.

(٧٦) المصدر نفسه، ص ٢٠٥.

الفصل الثالث

برامج التكيف الهيكلي للزراعة في إطار الإصلاحات الاقتصادية: التجارب العربية والدروس المستفادة

محمد سمير الهباب(*)

مقدمة

عانى الاقتصاد الدولي في أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات اختلالات في موازين المدفوعات، وهي تعكس في المقام الأول الزيادات الحادة في أسعار النفط، والهبوط الشديد في أسعار السلع الأساسية. وبرزت هذه الاختلالات بشكل خاص في البلدان النامية غير النفطية، التي لم تعان فقط التدهور الملحوظ في شروط تبادلها، بل عانت كذلك ما أعقبه من كساد في تلك البلدان، والارتفاع الحاد في أسعار الفائدة الدولية. وقد أدى ذلك كله إلى ازدياد التركيز على اتباع برامج التكيف الهيكلي لتعزيز الطاقة الإنتاجية وتشجيع النمو. ونظراً للاختلالات الكبيرة في موازين المدفوعات والاستمرار الواضح في شروط التبادل، فقد حاولت استراتيجية التكييف عموماً استكمال السياسات التقليدية المتجهة نحو مزيد من السياسات الهيكلية ذات الطابع الشمولي. وقد استهدفت هذه السياسات تحسين تخصيص الموارد وتشجيع الاستثمار والادخار، وتعزيز القدرة على المنافسة الخارجية.

ولقد اتبعت التعديلات الهيكلية في البلدان العربية نتيجة مبادرات طوعية أو بطلب من صندوق النقد الدولي أثناء مفاوضات بعض الأقطار العربية مع الصندوق

(*) المنظمة العربية للتنمية الزراعية، جامعة الدول العربية، السودان.

لجدولة الديون أو الحصول على قروض وإعانات مالية. وقد اتسمت معظم الإصلاحات أو التعديلات الهيكلية في اقتصادات البلدان العربية بإحداث تغييرات مهمة في المجالات التالية:

- إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص لممارسة الأنشطة الاقتصادية وإحلاله تدريجياً محل القطاع العام.

- إلغاء القيود والحواجز التي تعيق الأفراد في اتخاذ القرارات المنظمة للإنتاج والاستهلاك.

- الرفع التدريجي للقيود على أسعار السلع والخدمات وأسعار الصرف للعملات المحلية.

- تعديل التشريعات والقوانين التي تحد من حرية النشاط الاقتصادي.

- اكتفاء الدولة بدور المنظم للاقتصاد من خلال القطاع الخاص، إضافة إلى الدور الإشرافي والرقابي لأداء القطاع الخاص.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن التطورات الاقتصادية الخارجية التي أفرزت الأزمات الاقتصادية في الدول النامية، كان لها تأثيراتها في قطاع الزراعة في تلك الدول، وقد تمثلت أهمها في ما يلي:

- انخفاض الطلب المحلي على السلع الزراعية عموماً، وعلى السلع الغذائية بوجه خاص، حيث اعتمد حجم التدني في الطلب على قيم المرونات الدخلية لمختلف السلع.

- انخفاض الإنتاجية، وبالتالي انخفاض الإنتاج الزراعي الناتجين من أزمة النقد الأجنبي وانعكاساتها على مقدرة الأقطار على استيراد مدخلات الإنتاج الزراعية المختلفة.

- تدهور البنى الأساسية والخدمات في قطاع الزراعة، كالطرق والمخازن ووسائل الاتصال وأنظمة الفحص والتدريج، والذي ترتب على أزمة النقد الأجنبي وانعكاساتها على مقدرة الدولة على تطوير وصيانة مثل هذه البنى والخدمات.

- تآكل الحوافز السعرية لمنتجي السلع الزراعية القابلة للتبادل التجاري المترتب على تدهور وشروط التبادل التجاري للقطر.

أولاً: أهمية القطاع الزراعي في اقتصادات البلدان العربية ومساهمته في الناتج المحلي الإجمالي

بلغ الناتج المحلي الإجمالي في الوطن العربي في عام ١٩٩٥ حوالى ٥٢٣ مليار دولار، بنسبة زيادة قدرها حوالى ٥,٣٤ بالمئة عن عام ١٩٩٤، وحوالى ٤٠,٣ بالمئة عن معدل الفترة ١٩٨٦ ـ ١٩٩٠ (الجدول رقم ٣ ـ ١).

ولقد شهد عام ١٩٩٥ نمواً كبيراً في الناتج المحلي الإجمالي على مستوى بعض الأقطار العربية. ففي مصر وتونس، كانت نسبة الزيادة حوالى ١٧ بالمئة و١٦ بالمئة على التوالي. وقد تراوحت الزيادة في سبعة بلدان عربية بين ٦ ـ ٩ بالمئة وتراوحت بين ١ ـ ٥ بالمئة في ستة بلدان عربية أخرى. أما في باقي البلدان العربية، فقد انخفض الناتج المحلي الإجمالي بين عامي ١٩٩٥ و١٩٩٤ بنسبة ١٩ بالمئة في السودان، و١٤ بالمئة في اليمن، و٢ بالمئة في الجزائر.

أما الناتج الزراعي، فلم يشهد زيادة تذكر على مستوى الوطن العربي بين عامي ١٩٩٥ و١٩٩٤، فقد قدر في عام ١٩٩٥ بحوالى ٦٨,٥ مليار دولار، بينما كان حوالى ٦٨,١ مليار دولار في العام السابق، أي بزيادة تقدر بحوالى ٠,٦٤ بالمئة.

ومن جهة أخرى، ساهم القطاع الزراعي في الوطن العربي في عام ١٩٩٥ بحوالى ١٣,١ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. ويشير الجدول رقم (٣ ـ ١) إلى أن مساهمة الناتج الزراعي في الدخل القومي العربي كانت متماثلة خلال العقد الماضي.

الجدول رقم (٣ ـ ١)
الناتج المحلي الإجمالي والزراعي خلال الفترة (١٩٨٦ ـ ١٩٩٠) والأعوام ١٩٩٤ إلى ١٩٩٦
(مليون دولار)

البيان	١٩٨٦ ـ ١٩٩٠	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	نسبة التغير عام ١٩٩٥ عن الفترة ١٩٨٦ ـ ١٩٩٠
الناتج المحلي الإجمالي	٣٧٢٥٣٨	٤٩٦١٢٨	٥٢٢٦٢٠	٥٥٠٨٣٦	٤٠,٢٩
الناتج الزراعي	٤٨٨٧٨	٦٨٠٥٥	٦٨٤٨٨	٧٣٥٥٠	٤٠,١٢
نسبة الدخل الزراعي إلى القومي (بالمئة)	١٣,١٢	١٣,٧٢	١٣,١٠	١٣,٣٥	٠,١٢ -

المصدر: المنظمة العربية للتنمية الزراعية، **قاعدة البيانات الإحصائية الزراعية العربية (أساك)**، الإصدارة ٤ (الخرطوم: المنظمة، ١٩٩٦).

وعلى المستوى القطري، فقد شهد الناتج الزراعي ارتفاعاً ملحوظاً في مصر والكويت (حوالى ١٦ بالمئة و٩ بالمئة على التوالي). وكانت هناك زيادة في الناتج الزراعي في خمسة بلدان عربية بنسبة ٨ بالمئة، وتراوحت بين ١ ـ ٧ بالمئة في ثمانية بلدان عربية أخرى. أما في السودان والمغرب واليمن والعراق، فقد انخفض بنسبة ١٨ بالمئة و١٣ بالمئة و٢ بالمئة على التوالي، بينما بقي الناتج الزراعي ثابتاً في دولة قطر.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن نصيب الفرد في الناتج المحلي الإجمالي قد زاد من حوالى ٢١٠٠ دولار في عام ١٩٩٤ إلى حوالى ٢١٦٧ دولاراً في عام ١٩٩٥، وهذا يدل على أن الزيادة في الدخل القومي قد فاقت الزيادة في عدد السكان في الوطن العربي. وفي المقابل، انخفض نصيب الفرد من الناتج الزراعي بين العامين المذكورين بحوالى ١,٧ بالمئة (من ٢٨٩ إلى ٢٨٤ دولاراً). ويرجع هذا الانخفاض إلى الظروف الجوية غير الملائمة التي سادت بعض البلدان العربية في عام ١٩٩٥.

ثانياً: المعالم الرئيسية للسياسات الزراعية في البلدان العربية

تحدد السياسات الزراعية بمضمونها الشامل أهدافاً اقتصادية واجتماعية لقطاع الزراعة والنشاط الزراعي يتعين تحقيقها خلال فترة زمنية معينة، في ضوء المحددات الطبيعية والبشرية والمالية والبيئية. وكما هو معروف، تشتمل السياسة الزراعية على مجموعة من السياسات تتمثل في سياسات كل من الإنتاج والاستهلاك والتسويق والتسعير والائتمان والاستثمار الزراعي. كما أن هناك مجموعة من السياسات الزراعية المساندة للعملية الإنتاجية والخاصة بالعلاقات الإيجارية ونظم توريد مستلزمات الإنتاج والدورات الزراعية والإرشاد والبحوث الزراعية. ومن المتفق عليه في الدراسات كافة التي تناولت السياسات الزراعية التي تنتهجها الأقطار العربية، أنه كان للسياسات السعرية موقع متميز ضمن السياسات الاقتصادية الزراعية في مختلف الأقطار، حيث كانت تستخدم بصفة متكررة كآلية لخدمة الأهداف المحددة للقطاع الزراعي.

١ ـ السياسة الزراعية وتوفير الغذاء

منذ أوائل السبعينيات، وفي أعقاب أزمة الغذاء العالمية اتجهت الدول النامية إلى إعادة صياغة خططها التنموية القطرية بغرض التأكيد على أولويات إنتاج الغذاء لتحقيق أكبر قدر ممكن من الاكتفاء الذاتي في الإنتاج الغذائي، وبخاصة الحبوب. وتمشياً مع هذا الاتجاه، قامت الأقطار العربية بتأكيد أهمية السياسة الزراعية وسياسة الغذاء وإعطائها الدور الرئيسي في صياغة السياسة الاقتصادية الوطنية. ولقد صاحب هذا التوجه تبني أهداف ومفاهيم تتعلق بالعدالة الاجتماعية والغذاء، تم التركيز عليها في صياغة تلك السياسات. ولقد انعكست هذه المفاهيم في كثير من البلدان العربية على

سياسات الغذاء، وبخاصة الأمن الغذائي وآليات تحقيقه بالاعتماد على الذات في إنتاج الغذاء، أو على الأقل باستقرار الإمدادات الغذائية وتأمين انسيابها وتدفقها المستمر.

ولقد سعت البلدان العربية، شأنها شأن معظم دول العالم النامي، لتحقيق هدف الاكتفاء الذاتي، باعتبار أن الغذاء يشكل جزءاً كبيراً من الإنفاق الاستهلاكي لهذه الدول، وان انخفاض معدل النمو في الإنتاج الغذائي، أو نقص إمدادات الغذاء، سيؤدي إلى ارتفاع الأسعار وزيادة الضغوط التضخمية، مما يؤدي بالتالي إلى ضرورة تحويل العملات الأجنبية المخصصة لشراء السلع الرأسمالية إلى استيراد الغذاء، وهو ما يؤثر تأثيراً بالغاً في سياسات التنمية الشاملة.

وقد أدى هذا الاتجاه إلى تعميق مكانة السياسة الزراعية وسياسة الغذاء في استراتيجية السياسات القطرية، وفي إطار الأهداف القومية عند اتخاذ القرارات الاقتصادية والسياسية.

وبطبيعة الحال، فإن القرارات الخاصة بتخصيص الموارد الطبيعية والاقتصادية في القطاع الزراعي قد جاءت متسقة مع هذه التوجهات الاستراتيجية لتأمين الغذاء، حتى وإن كان ذلك على حساب كفاءة استخدام تلك الموارد بما فيها المائية التي هي محل اهتمام في هذه الدراسة.

وعلى أية حال، فإن السياسات الزراعية قد أعيدت صياغتها في إطار مناهج تخطيطية متباينة تنبع من السياسات الاقتصادية والاجتماعية العامة لكل قطر. وعلى الرغم من ذلك، فإن السياسات الزراعية القطرية سواء للأقطار العربية النفطية أو غير النفطية، جاءت متفقة إلى حد بعيد لتحقيق أهداف استراتيجية قد تختلف في أولوياتها في ما بين الأقطار. وتتمثل هذه الأهداف في تحقيق أقصى صافي ناتج زراعي قومي، وتحقيق العدالة الاجتماعية في ما بين سكان الريف والحضر، وصغار المزارعين وتحسين أوضاعهم أو تحقيق الأمن الغذائي، وزيادة درجة الاعتماد على الإنتاج المحلي وإحلاله للواردات، وزيادة حصيلة الصادرات الزراعية، وتوفير فرص العمالة المنتجة، وتوفير احتياجات الصناعات من المواد الخام الزراعية المنشأ.

٢ ـ السياسات السعرية والدعم

تتضمن السياسات السعرية الزراعية في مجملها إجراءات تؤثر في العلاقات السعرية، سواء على مستوى المنتج أو على مستوى المستهلك للسلع الزراعية، كما تؤثر في نمط استخدام مستلزمات الإنتاج الزراعي. وتشتمل أيضاً على إجراءات تؤثر في شروط التبادل التجاري للزراعة مقابل القطاعات الاقتصادية الأخرى.

وتشير التجارب المختلفة في المنطقة العربية إلى أن السياسات السعرية

المنتهجة، والتي استخدمت كأداة توجيه رئيسية وبما يخدم الأهداف المحددة للقطاع الزراعي، كانت تستهدف في أغلبها ما يلي:

أ ـ توفير الحوافز الإنتاجية التي تعمل على رفع مستوى الإنتاج والإنتاجية، وهو ما يمكن أن يوصف بهدف «الكفاءة الإنتاجية».

ب ـ توفير الاستقرار السعري محلياً للمنتجين والمستهلكين على حد سواء، وزيادة موارد الخزانة العامة للدولة، وهو ما يمكن أن يوصف بهدف «الإيرادات».

ج ـ تحقيق الاكتفاء الذاتي من الغذاء، وتحسين توزيع الدخول في قطاع الزراعة من ناحية، وبين قطاع الزراعة والقطاعات الأخرى من ناحية أخرى وهو ما يمكن وصفه بهدف «العدالة الاجتماعية».

د ـ تحقيق فائض إنتاجي للتصدير.

هـ ـ الحفاظ على البيئة وصيانة الموارد، في إطار الاستدامة.

وكما هو الحال بالنسبة للعديد من السياسات الاقتصادية الأخرى، فإن الأهداف المحددة للسياسات السعرية تكون متضاربة من الناحية المجتمعية عادة. وقد تجلت أبرز أوجه التضارب بين الأهداف في مجال تحقيق هدفي الأمن الغذائي والكفاءة الإنتاجية، وفي مجال تحقيق هدفي الكفاءة الإنتاجية والعدالة الاجتماعية، وفي مجال تحقيق هدفي الكفاءة الإنتاجية واستقرار دخول المزارعين.

ولقد حاولت بعض الأقطار العربية عند صياغة السياسات الزراعية على اختلاف أنماطها التوفيق بين هذه الثنائيات المتضادة من الأهداف عن طريق التدخل الحكومي في مختلف مجالات النشاط الزراعي أو بعضها. وفي هذا الإطار، حاول العديد من الأقطار العربية الحد من معدلات ارتفاع أسعار الغذاء كالحبوب ومنتجات الدواجن والسكر عن طريق التسعير الجبري لمثل هذه السلع الغذائية، وفي الوقت نفسه، حاولت تلك الأقطار تعويض المنتج عن طريق أشكال من الدعم بغية خفض تكاليف الإنتاج بقدر يتحقق معه هامش مقبول من الربح. والأمثلة على ذلك كثيرة في الأقطار العربية، وبخاصة خلال فترة السبعينيات وحتى أواخر الثمانينيات من هذا القرن، فهناك الدعم الذي تقدمه الحكومات للأسمدة الكيماوية، كما هو الحال في العراق والعربية السعودية، وفي مصر قبل بداية التسعينيات. وكذلك الدعم في خدمات الآلات الزراعية ومقاومة الآفات، إلى غير ذلك من ألوان الدعم التي توجه عادة للحد من ارتفاع تكلفة الإنتاج لبعض الحاصلات الزراعية الأساسية، والتي تخدم مصالح الدولة، كما أن بعض الأقطار العربية شجعت على تقديم دعم من ملاك الأراضي الزراعية إلى مستأجريها في شكل تجميد القيمة الإيجارية وخصم العقود الإيجارية على امتداد فترة زمنية طويلة نسبياً. وكان الهدف من كل ذلك، إما لصالح قطاع التصدير، كما كان

الحال بالنسبة للقطن في مصر وسوريا والعراق واليمن، وإما لصالح القطاع الاستهلاكي كما كان الحال بالنسبة للسلع التي يستهلك معظمها في القطاع الحضري، وأخيراً بهدف تحقيق أغراض اجتماعية.

وعلى ذلك، فإن تحديد أسعار بعض الحاصلات الزراعية بصورة جبرية استناداً إلى معايير تقديرية يطلق عليها تعبير أسعار التكلفة أو التسعير وفقاً للتكلفة، مع محدودية الدعم في تعويض المزارعين عن الأسعار التقديرية المنخفضة للسلع الزراعية الرئيسية، وفي ظل عدم شمولية السياسة السعرية، يترتب عليه عدم وجود المناخ المناسب لتطوير الإنتاج وتنميته. وهناك أمثلة عديدة على ذلك، من أهمها سياسة تسعير القطن والشوندر السكري في سوريا، وسياسة تسعير القطن في اليمن، حيث تحدد له أسعار مزرعية يتم تسليم القطن بموجبها إلى شركات حكومية يناط بها هذا الدور، ليتم التسليم إلى المحالج مع التسويق الخارجي، أو إلى المحالج، ثم المغازل المحلية ومصانع النسيج مع التسويق الخارجي. وقد ترتب على ارتفاع التكاليف الإنتاجية نتيجة ارتفاع الأجور الزراعية، وعدم مرونة الأسعار المزرعية للقطن مقارنة بالأسعار المزرعية لمحاصيل أخرى خارج حدود التسعير، عزوف بعض الزراع عن زراعة هذا المحصول.

وفي محاولة بعض الأقطار العربية الفصل بين الأسعار المزرعية ونظيرتها على مستوى المستهلك عن طريق ربط الأسعار المزرعية بالتكاليف الإنتاجية وتقديم الدعم لمستلزمات الإنتاج، لم تكن هناك اعتبارات كافية تظهر ضعف تأثير هذه السياسة في تخفيف حدة الارتفاع في التكاليف الإنتاجية، حيث إن مستلزمات الإنتاج التي حاولت الدولة دعم أسعارها، مثل الأسمدة والبذور والمبيدات وخدمات الآلات الزراعية، تمثل جزءاً من التكاليف الإنتاجية الكلية. وعلى ذلك، فإن تحديدها ودعمها، رغم ما له من إيجابيات، لا زال قاصراً عن تحقيق الهدف الأساسي، والمتمثل في المحافظة على التكاليف الإنتاجية التي تسمح للمزارع بتحقيق هامش ربح حتى ولو كان بسيطاً، وذلك في ضوء ما تحدده الدولة من أسعار جبرية للسلع الاستهلاكية أو لسلع التصدير.

ويترتب على هذا الوضع ارتفاع التكاليف الإنتاجية بمعدلات تفوق نظيرتها في الأسعار المزرعية إلى الدرجة التي ألحقت ضرراً بليغاً بدخول المزارعين، وبخاصة من ذوي الحيازات الضئيلة. ومن جهة أخرى، فإن تحديد بعض الأقطار العربية لأسعار بعض مستلزمات الإنتاج والمنتجة خارج قطاع الزراعة، كالأسمدة والمبيدات، ينطوي على إزاحة عبء عدم كفاءتها إلى قطاع الزراعة، ومثل هذه السياسة يترتب عليها جمود الإنتاج الزراعي وعدم تطويره نتيجة لتحويل جزء لا يستهان به من الفائض في الزراعة إلى الاقتصاد القومي بدلاً من استثمار الفائض كاملاً أو جزءاً منه في الزراعة.

ولقد أدى انتهاج تلك السياسات السعرية إلى تقسيم المحاصيل الزراعية إلى مجموعات أربع، منها مجموعة المحاصيل المحددة الأسعار مع توريد كامل الإنتاج منها، كما كان الحال بالنسبة للقطن والشوندر السكري في سوريا، ومنها مجموعة المحاصيل المحددة الأسعار لحصة من الإنتاج يلتزم الزراع بتوريدها إلى الدولة، كما كان الحال بالنسبة للأرز والسمسم والفول السوداني في مصر، والقمح والشعير والذرة والعدس في سوريا. وهناك مجموعة كانت الدولة تحدد أسعارها بطريقة غير مباشرة عن طريق السيطرة على وارداتها، ومن ثم تحديد أسعارها المحلية. والمجموعة الأخيرة من المحاصيل يخضع تحديد أسعارها لقوى العرض والطلب، مثل معظم محاصيل الخضر والفاكهة، وكذلك المنتجات الحيوانية والأسماك والبرسيم، كما هو الحال في مصر، ولبعضها في سوريا والعراق والجزائر.

٣ ـ سياسة حيازة الأراضي واستخدامها

تتباين سياسات الأقطار العربية من حيث تخصيص الأراضي لفئات المنتجين المختلفة (قطاع عام، صغار المزارعين، مستثمرين أفراد وشركات، تجمعات تعاونية... إلخ) من حيث تحديد (أو عدم تحديد) حد أقصى لما يمتلكه الأفراد من أنواع الأراضي المختلفة (مروي كاملاً، مروي رياً تكميلياً، مطري مأمون... إلخ)، ويترتب على تنفيذ تلك السياسات حجم الحيازة الأرضية وطريقة حيازتها، وكذلك طرق استخدامها، وعلى الرغم من تأثير الفئة التي تحوز على الأرض، وطريقة حيازتها وحجمها، في كفاءة استغلالها، إلا أن السياسات الخاصة بها لا بد من أن تتبع النهج الذي تضعه الحكومات وفقاً لسياساتها العامة ولتوافر الموارد الأرضية ووضع السكان الكمي والاجتماعي.

وتتفق سياسات الأقطار العربية في اهتمامها برفع كفاءة استخدام الأراضي، وتتركز السياسات بصفة خاصة على رفع الكثافة المحصولية وزيادة إنتاجية وحدة الأرض، وكان هذا الاهتمام يأخذ أشكالاً وأساليب مختلفة، يمكن تلخيصها في ما يلي:

أ ـ سيطرة الدولة بدرجات مختلفة على نوع المحاصيل المروية ومساحاتها في الأراضي التي تمدها الدولة بالمياه من خلال دورات زراعية تفرض على المزارعين أو تقوم الدولة بإقناعهم لتبنيها من خلال أجهزة الإرشاد الزراعي، وهذا إجراء تفرضه ضرورة الربط بين أنواع ومواقع ومساحات المحاصيل مع نظام إمداد مياه الري. وتجدر الإشارة إلى أن مصر قد انتقلت مؤخراً من سياسات فرض دورات زراعية محددة ونظام تجميع المحاصيل إلى سياسة تحرير زراعة المحاصيل، الأمر الذي أدى إلى تباين المحاصيل في الحقول المتجاورة، وإلى اختلال نظام توزيع المياه، وما

زالت الدولة تسعى لإيجاد صيغة للتوفيق بين هدفين متناقضين: **أولهما** تحرير زراعة المحاصيل، **وثانيهما** الإيفاء بمد المحاصيل بمتطلباتها المائية. فمن خلال تطبيق الدورات الزراعية التي تحددها الحكومات تتحدد الكثافة المحصولية.

ب ـ تصنيف الأراضي المطرية وفقاً لصلاحيتها لأنواع الاستغلال وأنواع المحاصيل المختلفة (مثلاً مراعٍ أو محاصيل حقلية، قمح أو شعير) وفرض هذه السياسات على المزارعين.

إن اهتمامات الدول بشتى وسائلها الإدارية والاقتصادية قد لاقت نجاحات متفاوتة في الأقطار المختلفة، إلا أن كفاءة استغلال الأراضي في الوطن العربي بوجه عام محسوبة بمقاييس إنتاجية وحدة الأرض ما زالت دون مستويات الإنتاجية في العالم النامي، مما يعكس قصوراً في السياسات أو الآليات التي تؤثر في كفاءة استخدام الأراضي.

٤ ـ سياسة الائتمان والاستثمار الزراعي

تعتبر السياسات التمويلية من أهم دعائم النمو الاقتصادي في قطاع الزراعة. وعادة ما ترتبط هذه السياسات بالسياسة الاقتصادية العامة للدولة وأولوياتها. كما تعتبر السياسات التمويلية والاستثمارية الزراعية من أهم السياسات المؤثرة في الإنتاجية والنمو والاستقرار في الإنتاج الزراعي.

وتعاني بعض الدول العربية الندرة النسبية للموارد الرأسمالية، فبعض هذه الدول تتوفر لديها الإمكانيات الطبيعية والبشرية اللازمة لتحقيق معدلات إنمائية سريعة في المجال الزراعي، ولكن تعوزها الموارد المالية بشكل عام. وبالإضافة إلى ذلك، يلعب رأس المال والمؤسسات التمويلية دوراً مهماً في داخل كل دولة، ويؤثر تأثيراً بالغاً في النشاط الزراعي والمشروعات والبرامج الزراعية.

ونتيجة لندرة الموارد الرأسمالية، يعاني معظم المزارعين في البلدان العربية مشاكل تتعلق بالتمويل الزراعي، وإن كانت هذه المشاكل تتباين وتختلف حدتها من دولة إلى أخرى، ويمكن إيجاز أهم هذه المشاكل والمعوقات في الافتقار إلى مصارف أو هيئات متخصصة في الإقراض الزراعي، وذلك في عدد محدود من البلدان العربية، وضعف شبكة بنوك أو مؤسسات الإقراض الزراعي من حيث الكثافة بالنسبة للمساحة المخدومة وعدد المزارعين المتعاملين مع هذه المؤسسات، مما يضفي بعض الصعوبات في سبيل الحصول على القروض الزراعية ويزيد من تكلفة القروض في بعض الأحيان. هذا فضلاً عن ارتفاع تكلفة القروض بشكل ملحوظ في بعض البلدان العربية، وتعقيد وصعوبة شروط الإقراض، ومحدودية السيولة النقدية والاعتمادات

المصرفية لدى بعض الهيئات الإقراضية، وما يترتب على ذلك من عدم قدرتها على التوسع في الإقراض المتوسط والطويل الأجل، واقتصار معظم قروضها على القروض القصيرة الأجل، الأمر الذي قلل معه الأثر الإيجابي في المدى البعيد للإقراض الزراعي، والمتمثل في إتاحة رؤوس الأموال اللازمة لتوجيه تدفقات استثمارية مناسبة إلى القطاع الزراعي لتحسين أدوات الإنتاج الزراعي، كالآلات الزراعية، أو تحسين خواص التربة، أو تطوير أساليب الري الحقلي، وغير ذلك من الأمور التقانية (التكنولوجية) المرتفعة التكاليف نسبياً، والتي تعجز مستويات الدخول الزراعية التي تتسم بالانخفاض عن مواجهتها. وتعد هذه الظاهرة قاسماً مشتركاً بين معظم البلدان العربية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن القروض القصيرة الأجل، والخاصة بالعديد من المحاصيل الرئيسية، لا تغطي سوى نسبة متواضعة من التكاليف الإنتاجية لهذه المحاصيل.

٥ ـ السياسات الزراعية في بعض البلدان العربية

أ ـ الأردن

ما زالت السياسة الإنتاجية الزراعية للأردن تستهدف استثمار إمكانات النمو في قطاعات الزراعة المروية والبعلية والمناطق المنخفضة الأمطار والثروة الحيوانية، من أجل زيادة الإنتاج وخفض الواردات وتحقيق وضع أفضل للأمن الغذائي، مع استمرار أوضاع السياسة الإنتاجية للعام السابق ١٩٩٤.

وقد استمر الأردن في سياساته الهادفة إلى تهيئة ظروف أفضل لتسويق الإنتاج الزراعي ومستلزماته، والوصول إلى أسعار مناسبة تشجع الإنتاج، وتحد من الاستيراد، وتقوي من القدرة التنافسية، ومن أجل تحقيق ذلك اتخذت الحكومة مجموعة من الإجراءات المهمة التي تمثل الإطار للسياسة التسويقية والتسعيرية، وهي:

(١) يسند إلى مؤسسات القطاع العام وتحت مظلة وزارة الزراعة مسؤولية الإشراف والرقابة على الإطار والقواعد التي تدار بها دفة التجارة، ووضع المواصفات والمعايير والتعليمات الزراعية وتنفيذها، وضمان حرية الأسواق وحرية الأسعار والمنافسة العادلة ومهمة استكشاف أسواق جديدة وفتحها.

(٢) وضع برنامج مشترك لتشجيع الصادرات الزراعية تشترك فيه مختلف مؤسسات القطاعين العام والخاص.

(٣) وضع أسعار معلنة مناسبة لشراء الحبوب، تشجع على زيادة الإنتاج وتقترب من الأسعار العالمية.

هذا بالإضافة إلى تحرير الأسواق وأسعار مستلزمات الإنتاج والإنتاج الزراعي لمختلف المحاصيل، وإخضاعها إلى آليات السوق (العرض والطلب) وتحت رقابة الدولة، مع حماية صغار الزراع ودعم الطبقات الفقيرة.

والحكومة الأردنية، في سياستها الائتمانية والإقراضية الموجهة إلى قطاع الزراعة، بالإضافة إلى تطوير مؤسسة الإقراض الزراعي لتصبح مصرفاً يقوم بمهمة الادخار ومهمة التمويل للزراع في المناطق الريفية النائية في الدرجة الأولى، تتجه إلى:

(١) توفير القروض بشكل يتمشى مع المعتقدات الدينية.

(٢) توسيع مؤسسات الإقراض الأخرى وتطويرها.

بمعنى توسيع قاعدة المؤسسات والبنوك والجهات التي تقدم قروضاً للنشاط الزراعي، حتى يتمكن من النهوض وزيادة الإنتاج وتنفيذ المشروعات الكبرى، مثل مشاريع الري.

وفي مجال توفير الخدمات المساندة للإنتاج، تعمل الحكومة الأردنية على تقديم خدمات إرشادية مجانية للزراع من أجل زيادة إنتاجهم والمحافظة عليه.

وعلى صعيد البحوث، فقد فتحت الحكومة في المركز الوطني للبحوث الزراعية ونقل التكنولوجيا اختصاصات جديدة تؤهله القيام بمهام البحث ونقل التقانة (التكنولوجيا) منفرداً أو بالتعاون مع جهات بحثية محلية أو إقليمية. وسيقوم المركز بتوفير الخبرة الفنية والدعم لمؤسسات الإرشاد والتدريب وتدقيق المعلومات.

أما على جانب التنظيمات الفلاحية، فتعمل الحكومة على تشجيع الزراع على حل مشاكلهم بأنفسهم، من خلال التنظيمات الفلاحية. فالتعاونيات الريفية تلعب دوراً مهماً في زيادة الإنتاج الزراعي، وتوفير مستلزمات الإنتاج، وإقامة مراكز لتأجير الآلات الزراعية ومراكز لجمع الحليب.

وتعتمد الحكومة على الاستيراد لتوفير السلع الغذائية الأساسية وتبذل أكبر جهود لزيادة الإنتاج المحلي منها لإحلاله محل الواردات. وقامت الدولة برفع الدعم تدريجياً عن سلع الغذاء وحولته إلى دعم نقدي للطبقات الفقيرة، وفي الوقت نفسه عملت الدولة على:

(١) المساهمة في تحقيق الأمن الغذائي وخلق احتياطي من السلع الغذائية الاستراتيجية يكفي لمدة ستة أشهر.

(٢) تشجيع المشروعات التي تستهدف زيادة إنتاج الغذاء في البلاد بتقديم التسهيلات لها وتوفير التمويل اللازم.

(٣) تشجيع إقامة مراكز لبيع السلع الغذائية للحد من ارتفاع الأسعار. ومن المأمول أن تؤتي هذه السياسة ثمارها في المستقبل، مع أنها في جوهرها لا تشكل سياسة متكاملة، بل هي مجرد إجراءات جزئية تحتاج إلى استكمال، بحيث يمكن الحد من الاستهلاك وتغيير أنماط الاستهلاك من الغذاء وتقليل الفاقد.

وتتمثل سياسة التجارة الخارجية للسلع الزراعية والغذائية في الأردن في ما يلي:

(١) لا يوجد قيود على الصادرات والواردات.

(٢) دخلت الضرائب على المواد المستوردة ضمن الرسوم الجمركية.

(٣) إعفاء الآلات والمعدات الزراعية المستوردة من رسوم الاستيراد.

(٤) تتم عمليات التصدير والاستيراد عبر وزارة الصناعة والتجارة، وبموافقة وزارة الزراعة، وبالتشاور مع وزارة التموين. وهي سياسة تشجيعية للقطاع الزراعي.

ب ـ السودان

استهدفت السياسة الإنتاجية الزراعية لعام ١٩٩٥ في السودان الاستمرار في زيادة المساحات المزروعة بمحاصيل الغذاء في القطاع المروي أساساً، كذلك، رفع الدعم عن مدخلات الإنتاج، وتكثيف الإنتاج، وتشجيع زراعة القطن في الجزيرة، وتشجيع استزراع أشجار الصمغ العربي كمحصول تصديري، والاهتمام بتخزين الحبوب الزيتية. وهذه السياسة اعتمدت على خصخصة المشاريع الزراعية وتحرير الاقتصاد الوطني وتقويم سعر صرف الجنيه السوداني، الأمر الذي يعني أن الزراعة السودانية دخلت مرحلة جديدة، ستؤدي إلى إعادة التوازن الداخلي وإعادة النظر في استخدام الموارد المتاحة.

وفي مجال التمويل الزراعي، فقد أصدر بنك السودان السياسة التمويلية الجديدة في ٢٠ حزيران/يونيو ١٩٩٥ مستهدفاً دعم ميزانية الدولة وتنظيم السيولة في الاقتصاد وتوفير التمويل المصرفي لقطاعات الإنتاج.

واستهدفت هذه السياسة زيادة حجم الائتمان الزراعي عن طريق:

(١) زيادة رأس مال البنك الزراعي وزيادة فروعه.

(٢) إنشاء البنوك الزراعية المتخصصة، مثل بنك المزارع، وبنك الثروة الحيوانية.

(٣) تخصيص ٥٠ بالمئة من تمويل البنوك التجارية لتمويل الزراعة.

(٤) إنشاء محفظة البنوك بهدف تمويل المؤسسات الزراعية الإنتاجية.

(٥) إنشاء صندوق خاص لدعم الإنتاج الزراعي ضمن الموازنة العامة.

وعلى الرغم من أن هذه السياسة أدت إلى زيادة في الإنتاج الزراعي، إلا أن البنوك فشلت في استرداد القروض الممنوحة للزراع. كما أن البنوك لم تهتم بجذب مدخرات الزراع في الريف.

وعلى صعيد الإرشاد الزراعي، فقد صدر في العام ١٩٩٥ قرار بضم الإرشاد الزراعي الاتحادي إلى هيئة البحوث الزراعية لتكتمل حلقة البحث العلمي والإرشاد، إلا أن هذا القرار ألغي في العام ١٩٩٦، وأعيد الإرشاد إلى الوزارة الاتحادية، وأصبح إدارة عامة ضمت التدريب الاتحادي، كي تقوم بتنفيذ سياسات الإرشاد والتدريب على المستويين الاتحادي والولائي، وما زال جهاز الإرشاد ضعيفاً وقليل الكادر.

وعلى صعيد البحث الزراعي، فما زالت هيئة البحوث الزراعية تقوم بدور كبير في البحوث الزراعية ووضع الحزم التقنية للمحاصيل المختلفة وتبسيطها للزراع، بالإضافة إلى إجراء التجارب الزراعية لاستنباط المحاصيل والأصناف الجديدة.

وفي ما يتعلق بالتنظيمات الزراعية (الفلاحية)، فيوجد اتحاد المزارعين الذي يمتلك بنكاً ومؤسسات للتسويق، مثل شركة القطن (كما توجد اللجان القروية والإدارات الزراعية وهيئة البحوث الزراعية).

حتى الوقت الراهن، تقوم الدولة عن طريق الإدارة القومية للبذور بتوفير البذور المحسنة واعتمادها وتوزيعها في حدود ٥ بالمئة، والباقي يوفره القطاع الخاص. ويؤمن البنك الزراعي تقاوي القمح في ولايتي الشمال والنيل، والباقي أيضاً يوفره القطاع الخاص. أما في السياسة الجديدة التي ستنفذها الدولة، فسيقتصر دور الإدارة القومية للبذور على اعتماد البذور وتصديق رخص الاستيراد فقط، وما زالت للدولة يد في استيراد مستلزمات الإنتاج، كالأسمدة والآلات والمعدات والمبيدات. أما الإنتاج، فيسوق بواسطة مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص على أساس المنافسة في ما بينهما، بعد أن تم إلغاء احتكار شركات القطاع العام للتسويق. وهذا لا يمنع الدولة من أن تتدخل في ضبط الأسعار واستقرارها إذا لزم الأمر، أو تتدخل في بعض مراحل التجارة الخارجية.

وعلى الرغم من أن الدولة لا تتدخل بصفة عامة في تحديد أسعار الإنتاج، باستثناء القمح والصمغ والقطن، إلا أنها من خلال بعض الحوافز، مثل خفض الضرائب وتحسين أسعار الصرف في العامين ١٩٩٤ و١٩٩٥، تشجع على إنتاج الغذاء والصادرات معاً. وإلى هذا الحد، فإن السياسة التسويقية والسعرية في السودان لم

تتحرر كاملاً حتى الآن، وإن كانت تسير في هذا الاتجاه. وما زالت للدولة اليد العليا، وبالتالي ما زالت الأسعار بعيدة عن الأسعار العالمية.

وتعمل الدولة على توفير سلع الغذاء الأساسية بأسعار مناسبة في الأسواق، وتوجيه دعم خاص إلى الطبقات الفقيرة، وتلجأ الحكومة إلى توفير الغذاء من الإنتاج المحلي، وبالاستيراد مع العمل باستمرار على إحلال الإنتاج المحلي محل الواردات، لذلك نجد أن الدولة تعمل على:

(١) تعميم تعاونيات العاملين في الدولة وتوفير سلع الغذاء فيها بأسعار مدعومة.

(٢) فتح أماكن لبيع السلع الغذائية بأسعار مخفضة في التجمعات السكانية.

(٣) التوسع في توزيع سلع التموين من خلال الشركات العاملة في هذا المجال.

(٤) تبني سياسة إحلال الإنتاج المحلي محل الواردات، كما هو الحال في القمح والحدّ من الاستيراد.

(٥) تصدير السلع المحلية بأسعار مرتفعة وشراء واستيراد بدلاً منها بأسعار أقل، كما هو الحال في الزيت.

(٦) استيراد السكر عن طريق القطاع الخاص وخفض الجمارك عليه إلى ١٠٠ بالمئة بدلاً من ٢٠٠ بالمئة مع استمرار سكر التموين على ما هو عليه.

هذا ولم يطرأ تغير يذكر في هذه السياسات بين عامي ١٩٩٤ و١٩٩٥ والتي قد تخفف من حدة أزمة الغذاء في السودان، شريطة أن يرتفع الإنتاج بمعدلات كبيرة.

كما تم إجراء تعديلات في سياسات التجارة الخارجية للسلع الزراعية استهدفت زيادة الصادرات وزيادة الإنتاج، وتمثل ذلك في ما يلي:

(١) تقرر في عام ١٩٩٤ محاسبة الصادرات بأسعار الصرف المعلنة بواسطة البنك، وأعفيت الصادرات من رسوم العبور الولائية.

(٢) زيادة إنتاج القطاع المروي الذي يصدر إنتاجية القطن والصمغ.

(٣) اعتباراً من تموز/يوليو ١٩٩٤ ألغي العمل بنظام النافذتين، البنك المركزي وصرافات البنوك، من أجل تحقيق مرونة في سعر الصرف.

(٤) قيام صادرات الجمال إلى مصر على أساس قيمة الرأس ١٧٥ دولاراً وتدفع فوراً.

(٥) إلغاء الضريبة على صادرات الحيوانات الحية والمذبوحة.

ج - مصر

تبنت وزارة الزراعة في مصر سياسة إنتاجية استهدفت زيادة الإنتاج من محاصيل الحبوب بصفة أساسية للحد من الاستيراد، واستهدفت رفع إنتاجية الوحدة المنزرعة بزراعة أصناف عالية الإنتاج تم استنباطها في مركز البحوث الزراعية. واستطاعت هذه السياسة أن تصل بإنتاج الحبوب إلى ١٧ مليون طن عام ١٩٩٥، منها ٥,٧ مليون طن قمحاً، و٤,٨ مليون طن أرزاً، و٤,٥ مليون طن ذرة، مما أدى إلى رفع نسب الاكتفاء الذاتي من القمح، وترك فائض للتصدير من الأرز. ومن أجل ذلك، فقد زرعت الحبوب في مساحة قدرها ٢,٣٧٤ مليون هكتار في عام ١٩٩٥، منها ٨٨٢ ألف هكتار بالقمح، و٨٤٠ ألف هكتار بالذرة الشامية، و٤٢٠ ألف هكتار بالأرز، وزرعت الخضروات في مساحة ٤٥٦ ألف هكتار، والفاكهة في مساحة ٣٩٦ ألف هكتار. وحتى في الأراضي الجديدة ظلت سياسة توفير الغذاء هي السائدة في استغلال هذه الأراضي.

هذا وليس من المتوقع إجراء تغييرات جذرية على هذه السياسة في الوقت الراهن، على الرغم من أن قطاع الزراعة ينعم بحرية كبيرة، قد تؤدي في المستقبل إلى أن يغير الزراع من أنماط زراعاتهم الحالية لزيادة دخولهم وتحسين مستواهم المعيشي.

ما زال البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي يقوم بمهمة توفير القروض الزراعية للزراع من خلال ٣٥ بنك قرية، وحوالى ٤٢٠٠ فرع تغطي القرى المصرية، وهي السياسة الائتمانية نفسها للعام السابق.

ويوجد في مصر إدارة متخصصة للإرشاد الزراعي، ومعهد علمي للإرشاد الزراعي يتبع مركز البحوث الزراعية مجهز بالكادر العلمي والفني وبالعدد والمعدات الضرورية. كما يوجد مركز البحوث الزراعية الضخم الذي يضم حوالى ٢٦ معهداً ومجموعة من المراكز العلمية، ويغطي نشاطه البحثي أوجه النشاط الزراعي كافة، ويقوم بإجراء البحوث والتجارب لاستنباط أصناف وسلالات جديدة، وقد نجح نجاحاً كبيراً بهذا المجال.

وتستهدف السياسة الحالية: تطوير مراكز البحوث الوطنية وتحفيز الباحثين ووضع قنوات ميسرة لنقل نتائج البحوث إلى الزراع، وتدريب الزراع وحثهم على ممارسة الأنشطة غير التقليدية التي تزيد دخولهم وترفع من مستواهم المعيشي، وتكاتف أجهزة الإرشاد الزراعي والإعلام الريفي لتطوير الريف المصري.

وفي جانب التنظيمات الزراعية، تتجه الحكومة نحو دعم التعاونيات بمختلف أنواعها وتشجيعها على الاتجار في مستلزمات الإنتاج الزراعي لضبط الأسعار وحماية أعضائها من التقلبات السعرية، ويوجد اتحاد تعاوني إنتاجي واتحاد تعاوني استهلاكي وجمعيات تعاونية مركزية، وأخرى فرعية في القرى، وكلها تستهدف خدمة الأعضاء.

في بداية التسعينيات، رفعت مصر القيود المفروضة على التجارة وحركتها بين المحافظات، وتحاول الدولة تهيئة المناخ الملائم لتفاعل قوى العرض والطلب من أجل تحقيق أسعار مناسبة للإنتاج ومستلزماته. وتعمل الدولة من أجل ما يلي:

(١) توفير البنية الأساسية التسويقية كالطرق وطاقات الخزن.

(٢) توفير قاعدة معلوماتية عن التسويق الزراعي وتوصيلها للمنتجين والمستهلكين ومتخذي القرار.

(٣) وضع خطة تأشيرية لتطوير التسويق الزراعي مرتبطة بالسياسة الإنتاجية.

(٤) تشجيع قيام جمعيات التسويق التعاونية.

(٥) توفير التمويل لمشروعات الإنتاج والتسويق.

(٦) توفير الأطر المؤسسية والتشريعية المناسبة.

وعلى الجانب الآخر، نجد أن الدولة تخلصت تدريجياً من التسعير الإجباري للمحاصيل الزراعية، وتحاول ربط الأسعار المحلية بالأسعار العالمية لتحقيق توازن داخلي وتوازن خارجي لقطاع الزراعة، فقد توقفت الدولة عن سياسة التوريد الإجباري، وأصبح اختيارياً وبأسعار مناسبة قريبة من الأسعار العالمية. وتقوم الدولة بوضع سعر أساسي (سعر ضمان) لحماية الزراع من تقلبات الأسعار.

وعلى ذلك، نجد أن السياسة التسويقية والتسعيرية في مصر ترتكز على إعطاء الدور الأكبر للقطاع الخاص، وقصر دور الدولة على تهيئة البيئة الصحية للأسواق حتى تقود فيها الأسعار بطريقة جيدة، وتوفير البنى الأساسية وحماية المنتجين من تقلبات الأسعار الحادة بالنسبة للمحاصيل الاستراتيجية، كالقمح وقصب السكر والقطن.

كما تعمل مصر على توفير الغذاء بالدرجة الأولى من الإنتاج المحلي، وقد استطاعت أن تحقق نجاحاً جيداً في هذا المجال، حيث ارتفعت تغطية الإنتاج المحلي إلى أكثر من ٥٠ بالمئة من استهلاك القمح والاكتفاء الكامل باللحوم والألبان ومنتجاتها. وتعمل الدولة أيضاً على الحد من الاستهلاك وتقليص الفجوة الغذائية عن طريق ما يلي:

(١) تعديل نظام الأسعار تدريجياً.

(٢) تحويل الدعم على السلع إلى دعم نقدي لأصحاب الدخول المنخفضة.

(٣) الحد من استهلاك السلع الغذائية الترفيهية.

(٤) زيادة وعي جمهور المستهلكين للحد من الفاقد في مرحلة الاستهلاك.

أي أن السياسة المصرية تعتمد على زيادة الإنتاج المحلي واستكماله بالاستيراد.

هذا من جانب، ومن جانب آخر، الحد من الاستهلاك عن طريق رفع الدعم، والحد من الفاقد وتعديل أسعار السلع الغذائية. وهذه السياسة تتلاءم مع المرحلة الراهنة التي تمر بها البلاد.

وفي مجال التجارة الخارجية، تعمل الدولة جاهدة من أجل زيادة الصادرات من السلع الغذائية وتقليل الواردات، وذلك بتبني التوجهات التالية:

(١) وضع استراتيجيا للتجارة الخارجية تشجع الصادرات الزراعية.

(٢) انتهاج استراتيجيات تسويقية طويلة الأجل لغزو الأسواق الخارجية.

(٣) الاهتمام بجودة المنتجات الزراعية.

(٤) التلاؤم مع اتفاقية الغات وتحسين القدرة التنافسية للمنتجات الزراعية المصرية.

(٥) حل مشكلات القطاع الزراعي الناجمة عن سياسة التحرر الاقتصادي، ودعم الإنتاج الوطني من القمح والشمندر السكري والتبغ لاعتبارات اقتصادية وسياسية واجتماعية، ودعم التعاونيات الزراعية.

هذا بالإضافة إلى حماية الإنتاج الزراعي بتفعيل الدورة الزراعية، والاهتمام بتطوير الثروة السمكية، وتشجيع التصنيع الزراعي، وتربية النحل، وتطوير قطاع الإنتاج الحيواني ومساعدة الدواجن لحل مشاكله.

بمقتضى السياسة الإنتاجية الزراعية، تحتل الفاكهة المكانة الأولى تليها المحاصيل الصناعية، ثم الخضروات، ثم الحبوب فالبقوليات. لذلك فإن نسب الاكتفاء الذاتي في الغذاء منخفضة للغاية نظراً لصغر المساحة المزروعة والسياسة الإنتاجية المتبعة.

ثالثاً: برامج التعديلات الهيكلية الزراعية في بعض البلدان العربية

١ ـ الحاجة إلى التعديلات الهيكلية في الزراعة

إن الاختلالات التي كان يعانيها القطاع الزراعي في غالبية الأقطار في المنطقة العربية، وبخاصة الدول الزراعية الرئيسية، والتي تجلت مظاهرها في التشوهات السعرية والتدخلات السوقية، وضعف أداء المؤسسات الحكومية والفقر في الريف، وهجرة اليد العاملة من الريف إلى الحضر وغيرها، أدت إلى الاستنتاج بأن برامج التكيف الهيكلي سيكون لها وقع إيجابي على قطاع الزراعة إذا ما ترتب على تطبيقها

زيادة الطلب على المنتجات الزراعية وتحسين شروط التبادل بين السلع القابلة للتبادل التجاري في مقابل السلع غير القابلة للتبادل التجاري، وزيادة حصيلة النقد الأجنبي، وتحسين المناخ الاقتصادي في اتجاه تدعيم الاستقرار، وذلك في إطار توجهات الإصلاح الاقتصادي الشامل التي أخذت بها هذه الأقطار والشروع في تطبيق برامج الاستقرار الاقتصادي أو التكيف الهيكلي الشامل في إطار هذه التوجهات.

وبصفة عامة، يمكن تقسيم البلدان العربية إلى مجموعات ثلاث، من حيث برامج الإصلاح الاقتصادي، وهي:

المجموعة الأولى: هي مجموعة من البلدان العربية ما زالت تؤمن بالأهمية الكبيرة للقطاع العام، وبأنه يجب المحافظة عليه وتحديثه، مع إتاحة الفرصة للقطاع الخاص ليلعب دوراً أكبر في التنمية الاقتصادية، ومثل هذه الدول تركز جهدها على الإصلاح المالي والإداري في الدرجة الأولى.

المجموعة الثانية: هي دول وصلت إلى قناعات أن أزمتها الاقتصادية التي عاشتها ترجع أساساً إلى هيمنة القطاع العام على الحياة الاقتصادية بصفة عامة، وبالتالي أصبح التخلص من دور القطاع العام شرطاً ضرورياً لتصحيح المسار الاقتصادي فيها، واعتبار أن هذا الشرط ليس كافياً وحده، بل يتطلب أيضاً النظرة الجدية إلى التوازنات الكلية في الاقتصاد على الصعيد المالي والنقدي والأجور وأسعار السلع ومدخلات الإنتاج وأسعار الفائدة وأسعار الصرف والتجارة الخارجية. كما يتطلب حل مشكلة البطالة التي قد ترافق مثل هذه التغيرات. وتقوم سياسة الإصلاحات لهذه الدول على بيع بعض شركات القطاع العام وإجراء التعديلات الضرورية على السياسات النقدية والمالية وأسعار الصرف والدعم وتحرير قطاع الزراعة.

المجموعة الثالثة: وهي تضم أقطار الخليج العربي التي بنيت اقتصاداتها أساساً على النظرية الرأسمالية، إلا أن حكومات هذه الأقطار تبنت سياسات دعم كبيرة للقطاعات الاقتصادية المختلفة، وأصبح الأمر يتطلب إعادة النظر بجدية هذا الدعم، وبخاصة بعد تقلص عائدات النفط في الفترة الأخيرة، مما يستدعي إجراء تعديلات أيضاً في السياسات المالية والنقدية والأجور واستقدام العمالة من الخارج.

٢ ـ الشروط الزراعية في برامج التكيف الهيكلي

باستقراء محتوى برامج التكيف الهيكلي الزراعية التي يدعمها البنك الدولي، يتضح أن حوالى ٦٠ بالمئة من قروض التعديلات الهيكلية القطاعية قد حملت معها نوعاً من المشروطية في مجال التسعير الزراعي، وأن تسعير المنتجات الزراعية وتسعير عناصر الإنتاج قد حظيت باهتمام متساو. وتشير الدراسات التي أجريت حول هذا

الموضوع إلى أن نسبة الالتزام بتنفيذ شروط تطبيق التسعير الزراعي قد بلغت نحو ثلثي الحالات في عينة القروض التي تمت دراستها.

أ ـ تسعير المنتجات

لعله ليس بمستغرب ان تمحورت الشروط التسعيرية حول تعديل الأسعار الزراعية، بمعنى زيادتها في اتجاه الأسعار العالمية (أسعار الحدود)، باعتبار أن الأسعار العالمية تمثل حالة المنافسة الكاملة. ويتأتى عدم الاستغراب من ملاحظة أن تسعير المنتجات الزراعية، مثله في ذلك مثل بقية السلع، قد خضع في معظم الدول النامية للتحكم الحكومي، وذلك في الفترة التي سبقت ظهور برامج التكيف، حيث تدخلت الحكومات، كما سبقت الإشارة، لتغيير شروط التبادل التجاري بين قطاع الزراعة والقطاعات الاقتصادية الأخرى لخدمة عدد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

وعلى هذا الأساس تمت صياغة برامج التكيف الهيكلي لقطاع الزراعة، بحيث استهدفت زيادة أسعار المنتج في اتجاه مستويات الأسعار العالمية، وتحسين شروط التجارة للسلع القابلة للتبادل. ويسود الاعتقاد من الناحية النظرية أن مثل هذه التعديلات في نظام الحوافز في قطاع الزراعة، ستؤدي إلى زيادة في دخول المزارعين عن طريق زيادة إيراداتهم. كذلك يتوقع أن يترتب على تحرير التجارة آثار إيجابية في الزراعة بشكل مباشر وغير مباشر. فتخفيض الضرائب على التجارة أو إلغاؤها سيؤديان إلى تحسين الأسعار النسبية للسلع التصديرية، ومن ثم إلى زيادة الصادرات. وكذلك يمكن أن يترتب على تخفيض مستويات الحماية التجارية للسلع المصنعة أن تتحسن شروط التبادل التجاري بين قطاع الزراعة وقطاع التصنيع، مما يوفر الفرصة لزيادة الإنتاج الزراعي. ويعتقد كذلك أن القضاء على التدخل الحكومي في قنوات التجارة الزراعية، والاتجاه نحو القطاع الخاص، ستكون له آثار إيجابية في المزارعين، على أساس أن مؤسسات القطاع العام تتصف بعدم الكفاءة، بينما يتصف القطاع الخاص بمثل هذه الكفاءة.

ب ـ تسعير مدخلات الإنتاج

أوضحت الدراسة التي حللت محتوى سياسات برامج التكيف الهيكلي أن معظم قروض التعديلات الهيكلية القطاعية قد احتوت على شروط تتعلق بأسعار عناصر الإنتاج، بينما لم تتضمن النص على وجوب إنهاء التدخل الحكومي تماماً في تجارة العناصر وتوزيعها إلا في حالات محدودة، كما لم تتضمن النص على وجوب التحرير الكامل لأسواق عناصر الإنتاج. ويمكن قراءة هذه المشروطية المحدودة على أنها تعكس تردد الحكومات في إنهاء دعم عناصر الإنتاج الرئيسية، مثل الأسمدة ومياه الري والائتمان.

فلقد كانت سياسة دعم الأسمدة، على سبيل المثال، تهدف إلى تشجيع استعمالها وتشجيع تبني التقنيات الإنتاجية الحديثة. بالإضافة إلى ذلك، فمن وجهة النظر الفنية يمكن اعتبار استخدام السماد (كعنصر أساسي لتعويض نقص خصوبة الأراضي الزراعية) جزءاً لا يتجزأ من وحدة الأراضي المستغلة، بمعنى النظر إلى قياس الأرض كوحدة كفاءة، وعليه يمكن اعتبار السماد كسلعة عامة يمكن أن توفر من خلال الدعم، مثلها في ذلك مثل البنى الأساسية.

مهما يكن من أمر، ففي الحالات التي يتم فيها فرض شروط خاصة بزيادة أسعار مدخلات الإنتاج (عن طريق إزالة الدعم أو عن طريق زيادتها مباشرة)، يكون الهدف عادة هو تغيير شروط التبادل لغير صالح المزارع، كما يتم فرض مثل هذا الشرط من وجهة نظر تحقيق الكفاءة الاقتصادية في مجال تخصيص الموارد.

ج - الإصلاح المؤسسي

تتضمن برامج التكيف الهيكلي بين أهدافها توفير قاعدة مؤسسية يمكن لها الحفاظ على استقرار الاقتصاد، وتحقيق النمو الطويل المدى، والاستجابة بشكل أكثر مرونة للصدمات الخارجية. هذا ويلاحظ أن هدف البنك الدولي في هذا المجال لم يكن تقوية المؤسسات العامة القائمة، وإنما نقل وظائفها إلى القطاع الخاص، وذلك ضمن الهدف العام لخلق إطار اقتصادي وسياسي أكثر ملاءمة وتوافقاً مع فلسفة الاقتصاد التنافسي.

وعلى أساس هذه النظرة الشاملة ينظر إلى المؤسسات الزراعية الحكومية عادة على أنها من أسباب تدني الكفاءة في الإنتاج الزراعي والتسويق، وأن ما تحصل عليه المؤسسات التسويقية من هوامش ربحية على أسعار السلع التي تتعامل فيها يمثل ضريبة ضمنية على المزارع المنتج، مما يعد سبباً من أسباب التشوهات الاقتصادية. كذلك تعد بعض هذه المؤسسات سبباً من أسباب تزايد العجز في الميزانية العامة، وذلك لتحقيقها خسائر كبيرة.

ويشترط الكثير من قروض التكيف الهيكلي إدخال عنصر المنافسة مع القطاع الخاص بإنهاء دور المؤسسات الحكومية وشبه الحكومية. هذا وتوضح الدراسات أنه لم يحدث تقدم يذكر في مجال زيادة كفاءة هذه المؤسسات ومجال زيادة نسبة إسهام القطاع الخاص، وذلك لعدد من العوامل الاقتصادية والسياسية والمؤسسية والاجتماعية.

ويلاحظ في هذا الخصوص أن المؤسسات الزراعية العامة نادراً ما تكون مسؤولة فقط عن أنشطة تجارية، وغالباً ما تكون أدوات للسياسات الحكومية المتعلقة بتوزيع الثروة والموارد والسياسات الخاصة بالعمالة وتوزيع الدخول. وكثيراً ما يكون مرجع

الخسائر المحققة في هذه المؤسسات هو انشغالها بتحقيق هذه الأهداف الاجتماعية والسياسية العامة، وليس نتيجة لعدم كفاءة متأصلة.

ويعد الأمن الغذائي واستقرار الأسعار من أهم أهداف السياسة الحكومية في كثير من الدول. وغالباً ما تحاول الدولة تحقيق هدف الأمن الغذائي بالاعتماد على مؤسسات تسويقية حكومية أو شبه حكومية لها صفة الاحتكار الكامل للصادرات والواردات من السلع الأساسية، بالإضافة إلى كونها المشتري الوحيد في الدولة لهذه السلع. وعلى الرغم من أن هذه المؤسسات حققت نجاحاً واضحاً في تجارة الصادرات والواردات، فإن درجة نجاحها كانت أقل في مجال تسويق الغذاء وتصنيعه بسبب نقص الموارد التمويلية، وضعف البنية الأساسية، وضرورة التناسق بين سياسات التسعير والسياسات الأخرى، وغير ذلك من أسباب.

وبناء على شروط قروض البنك الدولي للتكيف الهيكلي أو القروض القطاعية، فقد وافقت الحكومات على إعادة تنظيم المؤسسات، بمعنى تخفيض حجم هذه المؤسسات أو إلغائها، وإن كانت حكومات دول أخرى قد ترددت في تنفيذ هذه الشروط لاعتبارات مختلفة، ومن هذه الاعتبارات التخوف من أن يحل محل هذه المؤسسات احتكارات خاصة، ومن ثم فإن الهيكل التسويقي البديل لن يتسم بالكفاءة.

٣ ـ محتوى تطبيق برامج التعديلات الهيكلية الزراعية وإجراءاتها

يتضح من دراسة محتويات برامج التكيف الهيكلي التي طبقت في عدد من الأقطار العربية، أنه يمكن تقسيم هذه الأقطار إلى مجموعتين أساسيتين طبقاً للعوامل التي حدت بالأقطار لصياغة مثل هذه البرامج، وذلك في المقام الأول، وطبقاً لمدى اعتماد هذه البرامج على التمويل المتاح من المؤسسات الدولية.

وتضم **المجموعة الأولى**، والتي يمكن أن يطلق عليها مجموعة البلدان التي تكيفت تقليدياً، كلاً من المغرب والجزائر وموريتانيا ومصر والسودان. ولقد برزت الحاجة إلى التكيف الهيكلي في هذه البلدان نتيجة لمؤشرات وشواهد على دخولها في أزمة اقتصادية، تمثلت في اختلال التوازن الخارجي والتوازن الداخلي، وذلك بفعل عوامل خارجية في الأساس تلخصت في تدهور شروط التبادل التجاري الدولي.

أما **المجموعة الثانية**، والتي يمكن أن يطلق عليها مجموعة الدول التي تكيفت سياسياً، فتضم كلاً من سوريا والعراق واليمن، والتي استشعرت كل منها على حدة أهمية إدخال التكيف الهيكلي في قطاع الزراعة من دون أن يكون ذلك مرتبطاً بدخول الدولة في أزمة اقتصادية بالمعنى التقليدي، ومن دون أن يحصل أي منها على دعم للتكيف الهيكلي من المؤسسات الدولية.

ومهما يكن من أمر مثل هذا التصنيف، فإن ما يمكن ملاحظته أن كلاً من هذه الأقطار المشار إليها قد استهدفت في صياغتها لبرامج التكيف الهيكلي الزراعية، التعامل مع التشوهات السعرية التي ترتبت على تدخل الحكومة في القطاع الزراعي في الفترة التي سبقت تطبيق البرامج.

هذا وقد اختلفت الأقطار المذكورة في السرعة التي طبقت بها إجراءات القضاء على التشوهات السعرية، كما اختلفت أيضاً في شمولية الإجراءات. والنمط الغالب في معظم هذه الحالات هو التدرج في التحرير الكامل للأسعار ونظم التسويق، في ما عدا حالة السودان في عام ١٩٩٢، والذي قرر الانتقال إلى مرحلة التحرير الشامل في مدة تقل عن العامين من بداية تطبيقه لبرنامجه الإصلاحي الأخير.

ويلاحظ أيضاً على البرامج التي طبقت، اختلافها من ناحية تتابع السياسات. ففي مجموعة الأقطار التي تكيفت تقليدياً كان النمط الغالب هو تطبيق للسياسات الاقتصادية الكلية التي تهدف إلى استقرار الاقتصاد، ومن أهمها البدء بتخفيض سعر صرف العملة، وخفض الإنفاق الحكومي، والحد من السيولة، ثم الانتقال بعد ذلك إلى تفاصيل السياسات الخاصة بالقطاع الزراعي، والتي عادة ما تتمحور حول السياسات السعرية.

هذا وتقف كل من الجزائر ومصر كأمثلة مخالفة لهذا النمط، حيث بدأت الجزائر برنامج التكيف الهيكلي في قطاع الزراعة، وحيث تمثلت هذه البداية في محور الإصلاح المؤسسي وليس محور الحوافز، وانتقلت الجزائر بعد ذلك إلى ترتيب السياسات، بحيث طبقت برنامج الاستقرار الاقتصادي، بما في ذلك الإجراءات المتعلقة بالحوافز. أما مصر، فقد استهلت جهود التكيف الهيكلي في قطاع الزراعة، حيث تمحور الإصلاح حول نظام الحوافز، وتتابعت بعد ذلك سياسات الاستقرار الاقتصادي المختلفة. هذا وقد أولت مصر قضية الإصلاح المؤسسي في قطاع الزراعة أهمية متأخرة بعد أن استكمل تطبيق سياسات برامج التكيف، حيث قامت الحكومة بسن التشريعات اللازمة لتناول قضية العلاقات بين المالك والمستأجر في الربع الثالث من عام ١٩٩٢.

في ما عدا هذه الاختلافات الطفيفة في مجال تعاقب السياسات، فيمكن ملاحظة أن برامج التكيف الهيكلي التي طبقتها تلك الأقطار تكاد تكون متطابقة في محتويات سياساتها وإجراءاتها، وذلك على الرغم من اختلاف المعطيات الطبيعية والاقتصادية لتلك الأقطار. كذلك فإن سياسات التكيف الهيكلي التي تمت صياغتها لقطاع الزراعة في تلك الأقطار كانت متشابهة في تفاصيل سياساتها، على الرغم من الاختلافات الرئيسية في أنماط الزراعة فيها.

ويثير هذا التشابه في السياسات في ظل الاختلافات الجوهرية لتركيبة الإنتاج

الزراعي في الأقطار العربية قضية ملاءمة البرامج، وهي قضية لا يتسع المجال في هذه الورقة لمناقشتها.

ومن ناحية أخرى، توضح الدراسة التحليلية للبرامج التي طبقتها الأقطار العربية محل الاعتبار، أن السياسات لم تهتم باستهداف الخصائص الحرجة للزراعة العربية كاعتمادها على الأمطار وتدني إنتاجيتها. ومن ثم فقد خلت البرامج من إجراءات تعنى بنوعية التقنيات اللازمة لتحقيق طفرات يعتد بها في مجال الإنتاج الزراعي، ومن مضامين إدخال مثل هذه التقنيات لصياغة السياسات، بل على العكس من ذلك تماماً فقد استبعدت البرامج اتجاه القضاء على التركيبة الجزئية للحوافز التي كانت توفرها الدولة تشجيعاً للمزارعين في تبني تقنيات أكثر كفاءة من الناحية الفنية، واكتفت البرامج بالاعتماد على تركيبة الحوافز التي توفرها آلية السوق لإعادة تخصيص الموارد في ظل تقنيات ثابتة، أو على أمل أن يتشجع المزارعون من تلقاء أنفسهم بتغيير التقنيات. كذلك عملت البرامج على القضاء على الترتيبات التي اتخذتها الحكومة في ما يتعلق بحماية المزارعين من تأثير العوامل الطبيعية في دخولهم من دون أن تستبدلها بترتيبات تتوافق مع آلية السوق، واكتفت في هذا الشأن بملاحظة ارتفاع دخول العاملين في قطاع الزراعة عن طريق ارتفاع أسعار منتجاتهم في اتجاه الأسعار العالمية، وهو اقتراح غير متكامل في ظل ارتفاع أسعار مدخلات الإنتاج في الاتجاه نفسه.

كذلك توضح القراءة المتأملة لتفاصيل البرامج التي طبقتها الأقطار المذكورة أن هذه البرامج لم تكن تعنى بقضية عدالة التوزيع إلا في ما يتعلق بملاحظة أن قطاع الزراعة كان عرضة لأعباء ضريبية أكثر من غيره من القطاعات، وذلك من وجهة نظر الكفاءة الإنتاجية، وملاحظة أن دعم الغذاء يمثل تفرقة لغير صالح قطاع الزراعة. وكما هو معروف، فإن تعرض قطاع الزراعة لأعباء ضريبية تبدو أنها أكبر من تلك التي تتحملها القطاعات الأخرى، يمكن تفسيره من وجهة نظر تركيبة الإيرادات الحكومية في الدول النامية، وهي تركيبة تعتمد في الأساس على الضرائب غير المباشرة كأهم مصدر لها، وأن الضرائب المباشرة، لعدد من الأسباب التي تتعلق بحالة التخلف، لا تلعب دوراً مهماً. وعلى هذا، فلعله ليس بمستغرب أن يحمل قطاع الزراعة عبئاً ضريبياً، بحكم مكانته في الاقتصاد. وعلى أي حال، لم تشتمل البرامج التي طبقتها تلك الأقطار على بدائل لإحلال موارد إيرادات جديدة محل قطاع الزراعة بعد تحريره، واكتفت بتعديل نظام الضرائب غير المباشرة في اتجاه تضييق فئاته ليصبح أكثر مرونة في مقابل الزيادات المتوقعة في الإنتاج.

وفي مجال دعم الغذاء، تضمنت البرامج التي طبقتها تلك الأقطار إجراءات للقضاء عليه في أسرع وقت ممكن، على اعتبار أنه يمثل استنزافاً للموارد، ويمثل عبئاً على الميزانية، وهو ما يؤدي إلى تفاقم حالة عدم التوازن الداخلي. ومن وجهة نظر

العدالة الاجتماعية، لوحظ أن القطاعات القادرة تستفيد منه بأكثر من نصيبها. والمهم في هذا المجال ملاحظة أن دعم السلع الغذائية يمثل من وجهة نظر القطاع الزراعي حافزاً سعرياً، حيث إنه يعوض الفرق بين سعر المنتج وسعر المستهلك الذي تتحمله الحكومة، كما يمثل حافزاً إنتاجياً، خصوصاً في ما يتعلق بالعمالة الزراعية وتوفرها بأجور مناسبة.

٤ ـ تعاقب السياسات الكلية والزراعية في إطار برامج التكيف الهيكلي

تعتبر قضية تعاقب تنفيذ سياسات التكيف الهيكلي من أهم القضايا التي أثارتها تجربة التكيف الهيكلي منذ بدايتها في عام ١٩٨٠. وتدور المناقشات في هذا الموضوع حول محاور ثلاثة تتمثل في السؤال عن النمط الأمثل لتعاقب السياسات الهادفة لاستقرار الاقتصاد مقارنة بالسياسات المتعلقة بالتكيف الهيكلي، والسؤال المتعلق بنمط تعاقب السياسات الهادفة للقضاء على التشوهات السعرية لعدة أسواق، وكذلك السؤال الخاص بتعاقب إجراءات تحرير سوق معين.

أ ـ برامج الاستقرار مقابل برامج التكيف

تشير دراسات البنك الدولي إلى أن سياسات الاستقرار الاقتصادي الهادفة إلى تقييد جانب الطلب يجب أن تسبق في تطبيقها سياسات التكيف الهيكلي التي تهتم بجانب العرض. ويبرز هذا التعاقب على أساس أن السياسات المتعلقة بالعرض تستغرق وقتاً طويلاً حتى تظهر نتائجها، وأنه إذا ما بدأ تطبيقها من دون أن تصحبها سياسات التحكم في الطلب، يصبح من الصعب السيطرة على العجز في ميزان المدفوعات، ولن تكون المساعدات المالية القصيرة المدى قادرة على علاج هذا الموقف.

وتستهدف سياسات الاستقرار الاقتصادي تحقيق تحسن واضح في ميزان المدفوعات بما يمكن من تدفق الواردات الضرورية واستعادة العلاقات الطبيعية مع الجهات المقرضة. ويتطلب ذلك إجراء تخفيض كبير في سعر الصرف الحقيقي لتشجيع الصادرات، ويصاحب ذلك اتباع مجموعة من السياسات النقدية والمالية الملائمة للحفاظ على سعر الصرف. ويشير بعضهم إلى أن تطبيق سياسات التثبيت والسياسات الهيكلية في الوقت نفسه يمكن أن ينجم عنه ضغوط ركودية قوية، ويرجع ذلك إلى علاقة سياسات التثبيت بإجراءات تحرير التجارة. فالأولى تؤدي إلى فرض ضغوط انكماشية على الاقتصاد ككل، بينما ينتج من الثانية ضغوط على الصناعات المنافسة للواردات. ولهذا فإن تطبيق هذين النوعين من السياسات في الوقت نفسه ينجم عنه انتشار البطالة وإفلاس كثير من المنشآت وظهور معارضة قوية لسياسات

الإصلاح. لذلك يلزم الاهتمام بألا تدفع سياسات التثبيت الاقتصاد نحو الركود حتى لا يمثل ذلك قيداً على استجابة العرض لبرامج التحرير، وبالتالي يعرقل التكيف الهيكلي المراد تنفيذه.

وفي ما يتعلق بتعاقب سياسات التحرير، يلاحظ أن الأساس النظري لهذه السياسات ينطوي على افتراض أن التخلص من التشوهات كافة سوف يحسن من توزيع الموارد. وتكتسب قضية التعاقب أهمية خاصة عند تنفيذ سياسات التحرير، ففي حالة اقتصاد يعاني تشوهات عديدة، فإن التخلص من أحد هذه التشوهات فقط ينجم عنه توزيع أسوأ للموارد. ومن الواضح أن النظرية الاقتصادية لا تساعد في الإجابة عن السؤال الخاص بالتعاقب الأمثل لسياسات التحرير، ومع ذلك يمكن تحديد بعض الأفكار العامة حول هذا الموضوع.

فمن المعروف، أن سياسات التحرير تغطي عدداً من الأسواق والمعاملات تشتمل على أسواق السلع والخدمات المحلية والسلع والخدمات الخارجية (بمعنى الصادرات والواردات)، وأسواق الائتمان، وحركة رؤوس الأموال (بمعنى العلاقة مع النظام المالي العالمي)، والأسواق المحلية لعناصر الإنتاج.

هذا وقد اهتمت أغلب دراسات التعاقب بموقع تحرير الحسابات الدولية في النمط الأمثل للتحرير، حيث تبلور اتفاق شبه عام على أهمية تحرير الحساب الجاري أولاً، وتأجيل تحرير حساب رأس المال للمرحلة الثانية. هذا وقد استندت هذه التوصية إلى ملاحظة أن أسعار الأصول تحدد عادة على أساس القيمة الحالية لتدفقات الدخل في المستقبل، وأنه إذا ما اعتمد حساب هذه القيمة على أسعار مشوهة، فإن أسعار الأصول تكون مشوهة، ومن ثم فإن التغيرات في تدفقات رؤوس الأموال لن توجه إلى صناعات تتسم بعدم الكفاءة. وكذلك فإن أسواق الأصول تتكيف أسرع من أسواق السلع. لذلك فإن تحرير حساب رأس المال أولاً قد يسبب حركة ضخمة لرأس المال، ويترتب على ذلك نتائج غير مرغوبة بالنسبة للسعر الحقيقي.

وبالإضافة إلى ذلك، يدعو بعضهم إلى أن يسبق تحرير القطاع المالي المحلي تحرير الحركة الدولية لرؤوس الأموال. ويبرز ذلك على أساس أن تحرير حساب رأس المال، بينما تكون أسعار الفائدة المحلية ثابتة عند مستويات منخفضة أو سالبة، سوف ينتج منه تدفق رؤوس الأموال إلى الخارج. ولهذا فإن القيود على حركة رؤوس الأموال يجب ألا تلغى قبل رفع أسعار الفائدة المحلية، كما يجب السيطرة على عجز الميزانية قبل تحرير سعر الفائدة المحلي.

ب ـ تحرير الأسواق المحلية

يلاحظ عموماً ضعف الاهتمام بدراسة تعاقب إجراءات التحرير للأسواق المحلية

للسلع والخدمات، مقارنة بتحرير العلاقات الاقتصادية بالعالم الخارجي، وإن كان من الواضح أن بعض الخطوات لا بد من أن تتبع لتحرير الأسواق المحلية للسلع والخدمات وعناصر الإنتاج حتى يمكن لحوافز تنشيط الصادرات أن يكون لها آثار إيجابية في تركيبة الإنتاج، إذ إنه من دون نمو قطاع الصادرات فإن تحرير التجارة الخارجية سيؤدي إلى الضغط على احتياطيات النقد الأجنبي، الأمر الذي يهدد تحرير نظم التجارة.

ومن الواضح أن زيادة إنتاج الصادرات ونمو الاقتصاد، يتطلب زيادة الواردات من عناصر الإنتاج الأساسية، بينما يتطلب تحرير الواردات توفر النقد الأجنبي، مما يعني أن هنالك حاجة إلى زيادة الصادرات، والتي تفرض بدورها ضرورة زيادة الواردات. وعلى هذا الأساس يمكن تبني التعاقب التالي:

أولاً: أن يتم تحرير الواردات من عناصر الإنتاج الأساسي، وبصفة خاصة عناصر الإنتاج المطلوبة لإنتاج السلع الداخلة في نطاق التجارة.

ثانياً: أن يتم تخفيض سعر صرف العملة إلى الحد الذي يحقق به سعر صرف تنافسياً للعملة المحلية يمكن الحفاظ عليه.

ثالثاً: أن يتم اقتراض المبالغ المطلوبة لإعادة تشغيل الاقتصاد القومي بطاقته الكاملة.

رابعاً: أن يتم الإعلان عن اتجاه نحو تحرير الواردات، وذلك بغرض تحجيم اتجاه الاستثمار إلى الصناعات البديلة للواردات.

خامساً: بمجرد أن يعمل الاقتصاد القومي الكامل، تستخدم الزيادات التي حققت في المدفوعات لتحرير الواردات تحريراً شاملاً. وعندما يتم تحرير الواردات، يبدأ الاتجاه نحو تحرير حساب رأس المال.

هذا، ومن الضروري أن يكون واضحاً أن استمرارية تحرير التجارة ستعتمد على توفر احتياطي إضافي كاف من النقد الأجنبي. ولما كانت زيادة تنمية الصادرات تستغرق وقتاً، فإن إجراءات الصادرات يجب أن تسبق إجراءات تحرير التجارة، هذا إذا لم تكن احتياطيات النقد الأجنبي اللازمة متاحة من مصادر أخرى، إذ لا يتوقع أن يكون تخفيض سعر العملة كافياً لتحقيق ذلك الغرض.

هذا، وتبين التجارب السابقة أن تحرير أسواق الائتمان يجب أن يسبق تحرير سوق السلع والخدمات، إذ إن عدم توفر التمويل المناسب كان (في كثير من الدول) محدداً رئيسياً لإسهام الأفراد والمنشآت في الإنتاج الزراعي وتسويق عناصر الإنتاج. وكذلك، فإن تحرير سوق عناصر الإنتاج المحلية يجب أن يسبق تحرير باقي الأسواق

المحلية. ففي ظل تقييد حركة عناصر الإنتاج لن يكون لتحرير سوق المنتجات أو سوق الائتمان أي نتائج إيجابية.

ج ـ تحرير أسواق السلع والخدمات الزراعية

ويلاحظ في هذا المجال عموماً ندرة الدراسات التي تهتم بقضية تعاقب إجراءات تحرير سوق معين، وكذلك إجراءات تحرير الأسواق القطاعية. ومهما يكن من أمر، فإن التحرير على مستوى القطاع سيتطلب العودة إلى أسعار السوق التي تعكس الندرة، مما سيؤثر في قطاع الزراعة برفع أسعار المنتج وإلغاء دعم المستهلك، وتشجيع القطاع الخاص للإسهام في مجالات تسويق الإنتاج وعناصر الإنتاج والائتمان، وتقليل نشاط الحكومة أو تدخلها في الزراعة، ومنها تحول أجهزة التسويق الحكومية إلى القطاع الخاص، وإلغاء القيود القانونية على إسهام القطاع الخاص في التجارة، واتخاذ إجراءات لضمان كفاءة أداء الجهاز لوظائفه بتحديد عقود إنجاز للمجالس التسويقية، وتحسين طرق تقييم المشروعات، وإلغاء دعم القطاع العام وتحديد دور مؤسساته بشكل واضح، وتطبيق إجراءات التخلص من القيود الكمية والموانع الإدارية (كإلغاء ترخيصات استيراد الغذاء وإلغاء القيود على حركة الإنتاج المحلي).

تعترف النظرية الاقتصادية بالملكية العامة باعتبارها رداً على فشل الأسواق الخاصة في تحقيق نتائج مفيدة وعادلة. ومع ذلك فمتى كانت الأغلبية العريضة من المشروعات مملوكة للدولة، فقد لا يتوفر الإطار الذي يحفز على المنافسة والكفاءة. ولئن كان الهدف الرئيسي للمشروعات الخاصة هو تحقيق الحد الأقصى من الربح، فإن المشروعات المملوكة للدولة لها أهداف متعددة قد تتعارض مع تحقيق الحد الأقصى من الربح.. فهي قد تهدف إلى التحكم في الموارد الاستراتيجية، وتوفير السلع والخدمات الأساسية، والتدخل في سياسات العمال والرقابة على الأسعار. كما تشمل أهدافاً غير اقتصادية تتفاوت بين الالتزامات الاجتماعية والأغراض السياسية. ولهذا فمن المتوقع عند إجراء المقارنة بين القطاعين العام والخاص من حيث تكلفة إنتاج السلعة نفسها في جو تنافسي أن يكون أداء القطاع الخاص أفضل من أداء القطاع العام، وكثيراً ما تحتاج المشاريع المملوكة للدولة أن تظل معتمدة على دافعي الضرائب، إما من خلال دعم حكومي صريح مثل المنح النقدية المباشرة، وإما من خلال دعم ضمني مثل الائتمان المدعوم أو المبيعات المضمونة من الحكومة بأسعار ثابتة، أو التخفيضات في الالتزامات الضريبية أو التمويل الحكومي لرؤوس الأموال أو أسعار الصرف التفضيلية.

ولئن كانت هناك سبل شتى لتحسين إدارة المشروعات المملوكة للدولة، مثل إخضاع المشروعات لضغوط السوق، فإن عملية الخصخصة غالباً ما ينظر إليها باعتبارها أفضل وسيلة لفرض انضباط في السوق وللعمل على تخصيص الموارد

واستخدامها على نحو كفء. ولكن مجرد خصخصة المشروعات لا يكفي، فلا بد من إعادة هيكلة الصناعة بأسرها لضمان سيادة الجو التنافسي لتحقيق مكاسب في الكفاءة، وبعكس ذلك فإن المشروعات التي تتم خصخصتها ربما تستطيع الحصول على أرباح كبيرة من القوة الاحتكارية التي تحصل عليها، مما يجعل المستهلكين في وضع أسوأ، ومن هناك فإن التحسينات في الكفاءة لا تنشأ من عملية الخصخصة في حد ذاتها، وإنما تنشأ من المزايا التي تجلبها المنافسة المتزايدة إلى السوق إذا ما اقترن ذلك بإعادة هيكلة الصناعة.

ومن الجدير بالذكر أن خصخصة المشروعات المملوكة للدولة تواجهها عادة طائفة من الصعوبات الاقتصادية والمالية والقانونية، كما تحتوي على أهداف ومصالح متضاربة تجعل من فرض القيود وإجراء المفاضلات أمراً لا مفر منه في كثير من الأحيان. فالنظرية الاقتصادية تؤكد أن تحقيق الخصخصة من دون أن تكون هناك مكاسب في الكفاءة لا تؤدي إلى تحسين الوضع المالي لبلد ما. فإذا ما تم بيع مشروع مملوك للدولة بسعر عادل في السوق، فإن قيمة حصيلة المبيعات ينبغي أن تكون مساوية تقريباً للقيمة الحالية الصافية للإيرادات في المستقبل بعد خصم الضرائب. ومن هنا فعند خصخصة مشروع مربح مملوك للدولة تحصل الدولة على عائد من البيع، ولكنها تتخلى عن تدفقات الإيرادات المستقبلية، ومهما كانت طريقة التعامل مع عائد البيع، أي: هل تقوم بإعادة استثماره، أو استخدامه في التخلص من الدين العام القائم، أو تستخدمه لزيادة الإنفاق الحكومي أو تخفيض الضرائب؟، فإن الوضع يبقى على أحسن الفروض من دون تغيير.

ومن الناحية العملية، تتجه رغبة راسمي سياسة الخصخصة إلى تحقيق طائفة عريضة من الأهداف الأساسية التي قد تتفق مع تعظيم الكفاءة، وتشمل هذه الأهداف خصخصة الاقتصاد في أقصر وقت ممكن، وتحقيق الحد الأقصى من حصيلة الخصخصة، وانتقاء المشترين المناسبين والحفاظ على العمالة، والحصول على ضمانات للاستثمار. ولتحقيق هذه الأهداف الخمسة جميعاً، أي السرعة والحصيلة والملكية والعمالة والاستثمار الجيد، فإن عدد الأدوات المستقلة يجب أن يساوي عدد الأهداف التي تتوخاه السياسات. وواضح أنه ليس بالإمكان تحقيق الأهداف جميعاً في وقت واحد. فعلى سبيل المثال، إذا توخت الحكومة السرعة في خصخصة مشاريعها، وذلك لتحسين الكفاءة، فإن أي قيود تفرض على الأهداف الأربعة الأخرى ستؤدي إلى إبطاء عملية الخصخصة، وبذلك تحد من المكاسب المتوقعة من الكفاءة. ولهذا يجب العمل على إجراء توازنات وتنازلات في شروط التنفيذ.

هناك عدة أساليب يمكن اتباعها لتنفيذ برامج الخصخصة، يتوقف استعمالها على الهدف منها. فهناك اتجاه أول يتجلى بصورة واضحة في البلدان التي طالما خنق فيها

القطاع الخاص، وهو أن الخصخصة قد تم ترسيخها ضمن برنامج عريض للتحرير والإصلاح. وقد تفاوتت هذه التدابير بين واضع الأسس التنموية لتنمية القطاع الخاص، مثل تقنين الملكية الخاصة وإصدار قوانين الإفلاس، وبين تدابير تتصل رأساً بعملية الخصخصة، مثل إصلاح القطاع المصرفي، وتحرير الحسابات الجارية والرأسمالية لحساب المدفوعات، بما يسمح بمزيد من الحرية للتجارة ولتدفقات رؤوس الأموال الأجنبية. وإن التقدم السريع في هذه المجالات له من الأهمية بالنسبة لتنمية قطاع خاص نابض بالحيوية مثل عملية الخصخصة ذاتها.

وهناك اتجاه ثان، وهو متبع بصورة خاصة في البلدان التي يبغي راسمو السياسة فيه توخي مجموعة من أهداف السياسة في وقت واحد، يتمثل في تقسيم المشروعات المملوكة للدولة إلى مجموعات مختلفة، وتوخي أهداف مستقلة ومحددة بالنسبة لخصخصة كل مجموعة منها.

أما الاتجاه الثالث، فهو إلى حد كبير نتيجة تابعة للاتجاهين الأولين يتمثل في مزيج عريض من أدوات الخصخصة المستخدمة في معظم البلدان، ويشمل برامج خاصة لخصخصة مشروعات صغيرة وخططاً لتصفية المشروعات ببيع أصولها تجارياً في المزاد، وترتيبات لتأجير الأصول التابعة للدولة، وعمليات الشراء الكامل أو الجزئي من جانب الإدارة (العمال)، والمبيعات المباشرة عن طريق البيع تجارياً أو عرض أسهم القطاع العام على المستثمرين الأجانب أو المحليين، ورد الممتلكات إلى أصحابها السابقين، والخصخصة بصورة شاملة. إن بيع الأصول بالمزادات واحداً بعد واحد هو الأسلوب الأنسب متى انصرفت رغبة راسمي السياسة إلى الحصول على الحد الأقصى من حصيلة الخصخصة، كما أن بيع مشروعات خاصة كاملة أو تأجيرها للعاملين أو للإدارة إنما يستهدف فئات معينة من المشترين المحتملين، أما الخصخصة الشاملة، والتي يراد منها توزيع حقوق الملكية في أكبر عدد من المشروعات على السكان، فواضح أن هدفها الرئيسي هو السرعة. ويتوقف نجاح هذا الأسلوب الأخير على توفر أسواق متطورة لرؤوس الأموال.

ويمكن من التجارب السابقة لتحرير قطاع الزراعة، أن يتم استخلاص القواعد التالية للنمط الزمني لتعاقب تطبيق إجراءات التكيف الهيكلي:

أ ـ أن تسبق إجراءات تشجيع القطاع الخاص الإجراءات التي يترتب عليها تقليص دور الحكومة والقطاع العام، إذ اتضح أن التنمية غير الكافية لطاقات القطاع الخاص كانت من أسباب بطء كفاءة عمليات التحول للقطاع الخاص في التسويق الزراعي.

ب ـ أن تسبق إجراءات العودة إلى أسعار السوق تقليص دور الحكومة، حيث تبين أن تحرير التسويق الزراعي من دون إصلاحات سعرية معتوية، وكذلك استمرار

وجود دعم للمنتج أو المستهلك بعد تحرير السوق يقلل من ربحية النشاط الخاص في التجارة، وبالتالي سيقلل من إسهام القطاع الخاص.

ج ـ وكما سبق ذكره، فإن أسواق الائتمان يجب أن يتم تحريرها قبل تحرير أسواق المنتجات، وإلا فإن عدم توفر التمويل الكافي سيقلل من كفاءة برامج التحول إلى القطاع الخاص.

د ـ أن تسبق إجراءات التخلص من القيود على التجارة تقليص دور الحكومة. فالقطاع الخاص سيقوم بنقل السلع من مناطق الوفرة والأسعار المنخفضة إلى مناطق العجز والأسعار المرتفعة بهدف تعظيم الأرباح، لذلك فإن عدم رفع القيود على حركة الإنتاج سيؤدي إلى فقدان هذه المزايا المتعلقة بنشاط القطاع الخاص. وتتمثل أهمية هذه التوصية في احتمال نشوء حالة فراغ حين تتوقف الحكومة عن ممارسة نشاطها، بينما يظل القطاع الخاص غير قادر على دخول هذا المجال.

هـ ـ إذا كانت البنية الأساسية للنظام التسويقي غير كافية، فإن إصلاحات النظام التسويقي يجب أن تصحب الإصلاحات السعرية إذا كان الهدف هو دفع الإنتاج.

يعد تعاقب تطبيق إجراءات التحرير داخل قطاع واحد أو بالنسبة لأقسام القطاع الواحد من القضايا المهمة. ومن أمثلة ذلك تحرير أسعار محاصيل مختلفة في قطاع الزراعة. وبافتراض أن التحرير يؤدي إلى زيادة في ربحية الإنتاج، فإن التحرير الجزئي ربما نجم عنه أثر معاكس. ومثال ذلك أنه يسمح أحياناً ببدء تطبيق إجراءات التحرير واستمرارها في الأقسام أو المناطق غير المهمة من القطاع، بينما يتم الاحتفاظ بالقيود الحكومية والتحكم في المناطق الحساسة سياسياً. ومن أوضح الأمثلة على ذلك ما حدث للقطن المصري خلال الثمانينيات، حيث بدأت إجراءات التحرير بالمحاصيل الأقل أهمية، وتم استثناء القطن والقصب. وترتب على ذلك انتقال شديد الوضوح للموارد من القطن أو المحاصيل الأخرى التي تم تحريرها أو المحررة أصلاً، وبالتالي ازدادت مشاكل القطن مع مرور الزمن.

وخلاصة القول إنه يتضح من استعراض تجارب العديد من الدول أن التزام الدولة بالتعاقب المقترح ضمن برامج التكيف الهيكلي يعتمد بدرجة كبيرة على قوة ودرجة التزام الحكومة بالبرامج.. وحجم وقوة المعارضة الداخلية للبرامج، والطاقات الإدارية المتاحة، والأداء الاقتصادي على المستوى التجميعي، وأداء الصادرات، وتوفر النقد الأجنبي.

٥ ـ التطورات في تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي في القطاع الزراعي في بعض الأقطار العربية

أ ـ الأردن

استمرت الحكومة الأردنية في تنفيذ برنامجها للإصلاح الاقتصادي ١٩٩٣/ ١٩٩٥، وحدث تطور ملموس في ما يخص خصخصة المشروعات الزراعية حتى أيار/مايو ١٩٩٥ يتمثل في الآتي:

(١) تحويل شركة تصنيع وتسويق المنتوجات الزراعية إلى القطاع الخاص، حيث تم إعداد الدراسات اللازمة لتحويل الشركة إلى القطاع الخاص، وتم بالفعل بيع آلات ومعدات مصنعي التنك المربع والعلب المستديرة في مركز ماركا، وعرضت أرض الشركة للبيع، وتمت إعادة مركز وادي السير إلى مؤسسة التسويق الزراعي، وأوصى مجلس التنمية في رئاسة الوزراء بوقف إجراءات بيع وتأجير محطات الفرز والتدرج لعرض الموضوع على مجلس الوزراء، ووقعت الشركة ٢٥٦ عقداً مع المزارعين لزراعة ٢٢٢٧ هكتاراً بندورة (طماطم) تصنيعية.

(٢) تحويل المركز الأردني للقاحات البيطرية إلى القطاع الخاص، فقد تم اتخاذ الإجراءات الضرورية لتحويل المركز إلى شركة محدودة المسؤولية تملكها المؤسسة الأردنية للاستثمار (٢٠ بالمئة) والشركة الأردنية العراقية (٢٠ بالمئة)، والقطاع الخاص (٦٠ بالمئة)، وعرضت الحكومة على هذه الجهات شراء الأجهزة واستئجار الأرض والبناء.

(٣) التوقف عن الأنشطة الإنتاجية التي يمكن للقطاع الخاص القيام بها مثل إنتاج الشتول، حيث وضعت وزارة الزراعة برنامجاً بالتوقف عن إنتاج الشتول المثمرة اعتباراً من عام ١٩٩٧.

(٤) تم إعداد دراسة جدوى لإنشاء شركة تسويق زراعي، وتمت مناقشة نتائجها مع القطاع الخاص لتنفيذها، ويجري التفاوض مع البنك الدولي لتمويلها.

ولقد شهد عام ١٩٩٥ نتائج إيجابية من جراء تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي تمثل في ما يلي:

(١) بلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بسعر التكلفة الثابتة ٥ بالمئة بينما كان المستهدف ٤,٨ بالمئة.

(٢) واصل معدل التضخم الانخفاض، حيث بلغ ٣,٦ بالمئة في حين كان المستهدف ٤,٣ بالمئة.

(٣) انخفض عجز الميزان التجاري بحوالى ٦٩,٦ مليون دينار عما هو مستهدف.

(٤) زادت قيمة الصادرات بحوالى ٩٧,١ مليون دينار، وانخفضت الواردات بمقدار ١٣,٨ مليون دينار، مما أدى إلى خفض العجز في ميزان المدفوعات.

وهذه النتائج تدل على نجاح ملموس بالبرنامج، الأمر الذي يستوجب المحافظة عليها في الأعوام القادمة.

بالإضافة إلى ما سبق، فإن تطوير سوق عمان المالي سيساعد على نجاح برنامج الخصخصة والإصلاح.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة الأردنية تستخدم برامج الخصخصة في إطفاء الديون الخارجية باستبدال جزء منها باستثمارات مالية في مشاريع القطاع العام وتوسيع ملكية الأسهم للقطاع الخاص في شركات القطاع العام.

أما المشاكل التي واجهت البرنامج فهي:

(١) تخوف الشعب الأردني من تملك الشركات الأجنبية والمستثمرين الأجانب للشركات والمشروعات التي سيتم بيعها للقطاع الخاص.

(٢) زيادة معدلات البطالة، حيث قد تلجأ الشركات التي سيتم بيعها للقطاع الخاص إلى الاستغناء عن العمالة أو جزء منها لخفض الإنفاق فيها.

(٣) زيادة أسعار بعض السلع الاستهلاكية التي سترفع عنها الحكومة الدعم، مما يؤدي إلى زيادة الأعباء على الموظفين.

ومع ذلك فإن الحكومة مستمرة في تنفيذ البرنامج وتتوقع آثاراً إيجابية عند الانتهاء منه.

ب ـ السودان

بدأ السودان بتطبيق برنامج للإصلاح الاقتصادي عام ١٩٩٢ يستهدف تحقيق تكيف هيكلي وتوافق داخلي وخارجي للتجارة وسعر الصرف. وارتكز البرنامج على مجموعة سياسات كلية تتمثل في ما يلي:

(١) سياسات مالية لتقليل العجز العام وزيادة الإيرادات وخفض الإنفاق العام.

(٢) سياسات نقدية تحدد سقف الائتمان وسعر الفائدة والسيطرة على السيولة.

(٣) تخفيض سعر الصرف لتشجيع الصادرات وخفض الواردات.

أما على صعيد القطاع الزراعي، فقد استهدف البرنامج ما يلي:

(١) زيادة أسعار المنتج.

(٢) إزالة الدعم عن مدخلات الإنتاج.

(٣) القضاء على احتكار الشركات الحكومية وشبه الحكومية لتسويق الإنتاج الزراعي.

(٤) تشجيع القطاع الخاص على التسويق والتصنيع الزراعي واستيراد المدخلات.

(٥) تطبيق سياسة الخصخصة في المشاريع الزراعية الإنتاجية ومشاريع الخدمات وتحويلها إلى القطاع الزراعي.

وعلى الرغم من قصر عمر برنامج الإصلاح الاقتصادي السوداني، وبالتالي صعوبة الحكم على نجاحه من عدمه، إلا أن الدولة اتخذت خطوات تنفيذية في خصخصة المشروعات والمؤسسات الزراعية، حيث تمت خصخصة ما يلي:

(١) مشاريع النيل الأبيض الزراعية ومساحتها ٣٠٠ ألف فدان، وتروى بواسطة طلمبات ويزرع فيها القطن والذرة والقمح والفول السوداني وعباد الشمس.

(٢) مشاريع النيل الأزرق الزراعية، وتبلغ مساحتها ٢٧٥ ألف فدان.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم تكوين ٧٠ شركة في النيل الأبيض و١٦ شركة في النيل الأزرق من المزارعين، وباشروا أعمالهم اعتباراً من الموسم الزراعي ١٩٩٥/ ١٩٩٦. ويتم حالياً تصفية المؤسسة الأخيرة، وقامت الحكومة بتسليمها للقطاع الخاص على أن تسدد خلال ٢٠ سنة، وهي تندرج تحت الشركات المساهمة.

(٣) مؤسسة الشمال الزراعية، فقد تم حل هذه المؤسسة وأصبحت مشاريعها تدار من قبل المزارعين الذين شكلوا مجالس إدارتها من ولايتي نهر النيل والشمالية.

(٤) مشاريع تحولت ملكيتها إلى الولايات، مثل مشاريع طوكر والقاش وأسماك بحيرة النوبة.

(٥) مؤسسة تسويق الماشية، فقد تم تحويل أصولها إلى بنك الثروة الحيوانية، واكتملت إجراءات خصخصتها.

(٦) مؤسسة جبال النوبة الزراعية، وقد تحولت إلى الولاية.

(٧) محلج ربك، وهو يتبع مؤسسة النيل الأبيض الزراعية الجاري تصفيتها، وقد تم بيع المحلج إلى شركة النيل الأبيض القابضة.

وبالإضافة إلى ما سبق، فهناك مشروعات تحت الدراسة لبيعها إلى القطاع

الخاص، مثل مشروع الجزيرة، ومشروع الرهد، وذلك بعد إعادة هيكلتها.

ولم يخلُ الأمر من صعوبات واجهت برنامج الإصلاح، وفي مقدمتها اتساع رقعة القطاع الزراعي، وتعدد اختصاصاته، مما يصعب السيطرة الكاملة عليه، كما أن امتلاك المزارعين لجزء من أراضي المشروعات قد يخلق صعوبات في بيعها للشركات أو الأفراد. إضافة إلى ما سبق، هناك عدم فهم لعملية التحول والتكيف الهيكلي من قبل أفراد المجتمع، أما الصعوبة الأخرى فهي ضعف البنية التحتية للمشروعات الزراعية، مما يجعل المستثمرين يترددون في شرائها لأن البنية التحتية مكلفة للغاية.

وعلى الرغم من هذه الصعوبات، تدل خطوات التنفيذ على جدية في تنفيذ البرنامج.

ج - مصر

استمرت مصر في تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي في القطاع الزراعي، ولقد ترتب على تنفيذ البرنامج نتائج إيجابية تتمثل في ما يلي:

(١) زادت المساحة المزروعة حتى وصلت إلى ٧,٧ مليون فدان (٣,٢ مليون هكتار) عام ١٩٩٤.

(٢) قام القطاع الخاص باستصلاح ٢٢٠ ألف فدان في صحراء سيناء.

(٣) زادت المساحة المحصولية، فوصلت إلى ١٤,٣ مليون فدان.

(٤) بلغ إنتاج الحبوب في عام ١٩٩٥ حوالى ١٧ مليون طن منها ٥,٧ مليون طن قمحاً.

(٥) ارتفعت إنتاجية القطن إلى ٨ قناطير في عام ١٩٩٣.

(٦) حصلت مصر على المركز الأول في ما يخص إنتاجية فدان الأرز الذي بلغ ٨,٧ طن/هكتار، والقصب ١٠٩,٥ طن/هكتار.

(٧) ارتفع حجم الائتمان الزراعي إلى ١٠ مليارات جنيه عام ١٩٩٤، أي حوالى ٣ مليارات دولار.

(٨) حققت مصر اكتفاء ذاتياً في الأرز، والخضروات، والفاكهة، والألبان، واللحوم البيضاء والبيض، وارتفعت نسبة الاكتفاء الذاتي من القمح إلى ٥٣ بالمئة عام ١٩٩٥.

(٩) بلغ حجم الاستثمارات الحكومية في قطاع الزراعة ٢ مليار جنيه، أو حوالى ٥٨٨ مليون دولار في عام ١٩٩٤.

وبعد أن قطعت مصر شوطاً مهماً في تحرير قطاع الزراعة، فإن إصلاح المؤسسات وإعادة هيكلتها يحتاج إلى جهود مكثفة في الفترة القادمة حتى تستطيع إدارة قطاع الزراعة بكفاءة.

د ـ اليمن

بدأت اليمن من عهد قريب بتطبيق برنامج للإصلاح الاقتصادي بصفة عامة، والزراعة بصفة خاصة، ووضع البرنامج لينفذ جانب منه في عام ١٩٩٤ وجانب آخر في عامي ١٩٩٥ و١٩٩٦، وذلك لإنجاز بعض الأهداف التي تساعد الاقتصاد اليمني على السير في طريق النهوض.

(١) برنامج الإصلاح الاقتصادي لعام ١٩٩٤، ويستهدف:

(أ) رفع سعر صرف الدولار مقابل الريال اليمني ليصبح ٥٠ ريالاً بدلاً من ١٢ ريالاً.

(ب) رفع أسعار مياه الشرب والكهرباء بحوالى ٦٠ بالمئة، وأسعار مشتقات النفط بحوالى ٩٠ بالمئة، باستثناء الديزل حتى لا يتأثر القطاع الزراعي.

(ج) إصلاح السياسات النقدية، وخصوصاً معدل الاحتياطي ومعدل الخصم.

(د) البدء بعملية الخصخصة، وبيع القطاع العام والشركات والمشروعات الحكومية. وجاء البرنامج في العام التالي ليسير في الاتجاه نفسه.

(٢) برنامج الإصلاح الاقتصادي لعام ١٩٩٥ (المرحلة الأولى).

(أ) رفع سعر صرف الدولار مقابل الريال ليصبح ١٠٠ ريال.

(ب) رفع أسعار مشتقات النفط بنسبة ٦٠ بالمئة.

(ج) رفع أسعار الماء والكهرباء.

(د) رفع أسعار القمح والدقيق المستورد بحوالى ١٥٠ بالمئة.

(هـ) التوجه نحو سياسة سعرية تعتمد على آليات السوق.

(و) تصحيح أوضاع المؤسسات العامة ووضع برنامج للخصخصة.

(٣) برنامج الإصلاح الاقتصادي في عام ١٩٩٦ (المرحلة الثانية) لتعزيز المرحلة الأولى لعام ١٩٩٥، حيث استمر العمل بما جاء في المرحلة الأولى لضمان استمرارية تنفيذ البرنامج.

وجدير بالمشاهدة أنه على الرغم من الفترة الزمنية القصيرة التي انقضت من عمر برنامج الإصلاح الاقتصادي اليمني، إلا أن هناك خطوات عملية تم اتخاذها في اتجاه

خصخصة المؤسسات والمشروعات الزراعية، حيث صدر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ١٩٩٥ بشأن الخصخصة، القرار الوزاري لوزارة الزراعة رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٥ والذي بموجبه تشكلت لجنة فرعية للخصخصة في الوزارة، ورأت الوزارة طرح المشروعات الزراعية التالية لبيعها للقطاع الخاص:

(١) محطات التأجير.

(٢) مؤسسات ومزارع الإنتاج الحيواني والدواجن، والمصانع والورش التي تتبعها، وعدد المزارع ٩، والمؤسسات العامة للدواجن وفروعها.

(٣) مؤسسات تسويق الخضار والفاكهة، والمؤسسة العامة للحفر ومؤسسة الخدمات الزراعية.

(٤) مزارع الدولة النباتية وعددها ٣٩ مزرعة.

هذا ويتم إعداد دراسة كاملة للمؤسسة أو المزرعة أو المشروع قبل اتخاذ قرار البيع للقطاع الخاص أو التأجير أو الدعم وتحسين الأداء.

ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي للقطاع الزراعي إلى زيادة إنتاج الحبوب، وتحسين أسعار المدخلات الزراعية، وترشيد استخدام المياه، والحد من زراعة القات، وتحسين دخل المزارع، وخفض كلفة الإنتاج، وزيادة حجم الاستثمار المحلي والأجنبي في الزراعة، وتنمية الصادرات، وتقليص الفجوة الغذائية.

ولعل أهم مشكلة تواجه تنفيذ البرنامج مشكلة العمالة الموجودة في المؤسسات والمشروعات التي ستباع للقطاع الخاص، وقد تستغني عن جانب كبير من العمالة الموجودة، الأمر الذي يتطلب من الدولة أن تخلق فرص عمل لهم أو تؤهلهم كي يستوعبهم القطاع الخاص.

٦ ـ أهم التحفظات على سياسات التكيف الهيكلي القطاعية الزراعية

هذا وقد أثير عدد من التحفظات حول سياسات التسعير المضمنة في برامج التكيف الهيكلي الزراعية، وحول آثارها المتوقعة. ويمكن إيجاز أهم هذه التحفظات في ما يلي:

أ ـ إن الأثر الصافي لهذه السياسات في إيرادات الحكومة من الضرائب سوف يعتمد على حصيلة الضرائب كنتيجة لزيادة الصادرات، فإذا انخفضت حصيلة ضرائب الصادرات، فإن الأثر الصافي في ميزانية الحكومة سيعتمد على تغيرات الإنفاق الحكومي الناتج من الإصلاح المؤسسي في قطاع المؤسسات الزراعية، بمعنى زيادة موارد الحكومة عن طريق تقليص إنفاقها على هذه المؤسسات. ولكن ماذا لو لم تزدد الصادرات؟ وتثير هذه الملاحظة قضية استجابة الصادرات الزراعية للحوافز السعرية.

ب ـ يتطلب تقريب الشقة بين الأسعار المحلية والأسعار العالمية رفع أسعار المنتجات الزراعية، وكذلك يتطلب رفع أسعار المدخلات الزراعية، ومن ثم سيعتمد الوقع النهائي لهذه السياسات (على حوافز المزارعين) على العائد الصافي للوحدة من الإنتاج. على هذا الأساس يلاحظ أن الواقع المؤكد لمثل هذه السياسة سيكون في مجال تركيبة الإنتاج، إلا أن زيادة الإنتاج ستكون آثارها غير مؤكدة الحدوث. وتثير هذه الملاحظة قضية استجابة القطاع الزراعي ككل للحوافز السعرية، حيث يمكن ملاحظة أن محدودية استجابة قطاع الزراعة ككل للحوافز السعرية تتأتى من محدودية عرض عوامل الإنتاج الزراعي في المدى القصير، وأن السلع العامة كالطرق ونظم الري وخدمات البحوث والإرشاد، التي تعضد مرونة الاستجابة غالباً ما تحتاج وقتاً طويلاً قبل أن تؤتي ثمارها.

ج ـ بالإضافة إلى ما أثارته هذه الملاحظات من شكوك حول فعالية سياسات التسعير المضمنة في برامج التكيف، فقد أوضحت هذه الملاحظات أن الالتزام بالمشروطية التجميعية لبرامج التكيف تعني زيادة حدة ندرة السلع المعضدة لاستجابة القطاع الزراعي، وذلك من خلال خفض الإنفاق الحكومي الذي يمثل أحد شروط البرامج. وتمثل هذه الملاحظات إحدى التناقضات المحتملة في صياغة وتصميم برامج التكيف الهيكلي، فإذا لم يعط القطاع الزراعي أولوية متقدمة في سلم أولويات الإنفاق الحكومي، فإن نمو الإنتاج الزراعي قد يكون بطيئاً خلال فترة التكيف.

٧ ـ بعض الدروس المستفادة من تجربة التطبيق

تشير الدلائل المتاحة بما لا يدع مجالاً للشك إلى أن عمليات التكيف أدت إلى انخفاض واضح في القدرة الشرائية الحقيقية لبعض الفقراء، وقللت من قدرتهم على شراء الغذاء والعناصر الأساسية الأخرى. وفي الوقت نفسه، فإن النمو المنتظر لم يحدث في كثير من الدول، ولهذا يظهر عدم التماثل بين الآثار السلبية والإيجابية لعمليات التكيف الهيكلي، فبينما الآثار السلبية مؤكدة وتحدث بشكل فوري، فإن الآثار الإيجابية غير مؤكدة وتحتاج إلى فترة زمنية طويلة حتى تظهر. لذلك نجد أن هنالك إجماعاً متزايداً على أن برامج التكيف الهيكلي تعاني عدداً من نقاط الضعف الخطيرة، تتمثل أهمها في ما يلي:

أ ـ مفهوم البرامج وتصميمها وتطبيقها لا يتوافق مع الواقع في كثير من الدول النامية.

ب ـ الفترة الزمنية لهذه البرامج ليست كافية لمواجهة مشاكل التحول الهيكلي وانخفاض الإنتاجية.

ج ـ أدت الإجراءات التي تم تبنيها لتخفيض الطلب المحلي إلى تأثيرات عكسية في برامج الاستثمار بما يهدد إمكانات الإنتاج في المستقبل.

د ـ البيئة العالمية لمنتجي السلع الأولية كانت بصفة عامة غير مؤاتية لعمليات التكيف الهيكلي.

هـ ـ عدم توفر المساعدات الخارجية اللازمة لمواجهة نقص النقد الأجنبي والاستثمار أو ربطها (في بعض الحالات) بتطبيق بعض الإجراءات المحلية التي قد تراها بعض الدول غير مقبولة سياسياً أو اجتماعياً.

ولكن، وبالنظر إلى الظروف الاقتصادية العالمية والمحلية، يمكن القول بأن العديد من الدول النامية ليس لديها من بديل سوى تطبيق برامج التكيف الهيكلي، وكذلك هنالك من يرى أن تأجيل تطبيق هذه البرامج كفيل برفع التكلفة لكل من الاقتصاد ككل، وكذلك بالنسبة للفقراء. وبالنسبة للتخفيف من الآثار السلبية في المدى القصير، فقد قام عدد من الدول بتطبيق برامج خاصة، وإن كان أثر البرامج محدوداً بمدى توفر الكفاءة الإدارية والبنية الأساسية والتمويل. ويبدو واضحاً سهولة إدخال مثل هذه البرامج في الدول النامية الأكثر تقدماً، حيث تتوفر البنية الأساسية والطاقات الإدارية بشكل كافٍ.

ويحتاج تصميم برامج التكيف الهيكلي ومحتوياتها إلى عدة تغييرات للتأكد من استفادة الفقراء منها (على الأقل في المدى الطويل)، فهذه المجموعات من الفقراء لا يتاح لها بشكل كبير الحصول على الأصول المولدة للدخل، مثل الأراضي والائتمان، وإن كانوا أكثر كفاءة في استعمال هذه الموارد النادرة. وكثير من برامج التكيف الهيكلي لا تشمل إجراءات معينة لزيادة فرص الفقراء في الحصول على الموارد الإنتاجية. وعلى العكس، فإن بعض تغييرات السياسة، مثل الاتجاه إلى زيادة نصيب القطاع الخاص وتخفيض الإنفاق الحكومي، يترتب عليها أن يصبح الفقراء مستبعدين من عملية التنمية.

وفي مجال تقييم آثار برامج التكيف الهيكلي في قطاع الزراعة يتمثل الدرس المستفاد في تطوير مختلف المنهجيات لإجراء التقييم. ويعد الأسلوب الذي يعتمد على إجراء مقارنة لأداء القطاع الزراعي قبل تطبيق برامج التكيف الهيكلي وبعده أسلوباً جيداً، وإن كان من أهم عيوبه تحيزه للحالات الساكنة، حيث إنه من الأهمية بمكان أن نعلم كيف كان يمكن أن يكون الأداء الاقتصادي، إذ لم تنفذ سياسات التكيف الهيكلي وتقارن النتائج بما حدث فعلاً بعد التطبيق. وتعتمد بعض الدراسات، للتعرف إلى صورة الأداء الاقتصادي في غياب سياسات التكيف الهيكلي، على فكرة الاتجاه العام البسيط للمتغيرات المهمة في الفترة قبل التعديلات، ثم تحصل على تقديرات لقيم هذه المتغيرات في فترة التعديلات، ثم تقارن هذه النتائج بما حدث فعلاً بعد

التطبيق. ويعيب هذه الطريقة أن نتائجها شديدة الحساسية للفترة الارتكازية التي استند إليها تقدير الاتجاه العام.

ومن الأساليب الأخرى، مقارنة أداء دول تبنت سياسات التكيف الهيكلي وأخرى لم تبدأ الطريق بعد. ويعيب هذا الأسلوب إغفال الظروف السائدة في كل بلد عند بداية تطبيق برامج التكيف الهيكلي، وكذلك اختلاف الخصائص الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وأنماط السياسات الإصلاحية المتبعة من بلد إلى آخر. وهناك كذلك التفرقة بين النمط الصحي للتغيرات الهيكلية والنمط غير الصحي، حيث ينصب الاهتمام على تقليل الاختلالات المحلية والخارجية من دون الإضرار بعملية النمو الاقتصادي واحتمالاتها المستقبلية. ومثال ذلك أن يتم تخفيض حجم الفجوة المحلية بزيادة المدخرات، وليس بإنقاص الاستثمار، وتخفيض الفجوة الخارجية بزيادة الصادرات وزيادة عائد الصادرات بدلاً من فرض قيود على الواردات والاستثمارات.

ويعد أسلوب نماذج التوازن العام القابلة للتقدير من أفضل الأساليب وأكثرها دقة في مجال تقييم آثار برامج التكيف الهيكلي في الزراعة، حيث يمكن لهذه النماذج أن توفر معلومات عن علاقة المتغيرات الجزئية بالمتغيرات التجميعية، وكذلك تفاصيل العلاقات بين القطاعات. وتتمثل المشكلة الأساسية في تطبيق هذه النماذج في مدى إمكانية توفر البيانات التفصيلية الدقيقة اللازمة لبناء مثل هذه النماذج، وبخاصة في ظل ظروف الدول النامية.

رابعاً: الاتفاقيات الدولية وأثرها في برامج التكيف الاقتصادي العربي

١ ـ اتفاقية الغات

أ ـ مبادىء اتفاقية الغات

ترتكز اتفاقية الغات على خمسة مبادىء أساسية يمكن الإشارة إليها بإيجاز في ما يلي:

أولاً: مبدأ عدم التمييز (الدولة الأولى بالرعاية): ويعني هذا المبدأ عدم التمييز بين الدول الأعضاء في الاتفاقية في منح الرعاية أو المزايا الخاصة، حيث إن أية ميزة تجارية تمنحها إحدى الدول الأعضاء إلى دولة عضو أخرى يستفيد منها بقية الأعضاء من دون مطالبة أو اتفاق جديد. ويتحدد هذا المبدأ في إطار المادة الأولى من الاتفاقية، والتي تنص على ضرورة منح كل طرف متعاقد، وفوراً وبلا شروط، جميع

المزايا والحقوق والإعفاءات التي تمنح لبلد آخر من دون الحاجة إلى اتفاق جديد.

ويستثنى من هذا المبدأ الحالات الثلاث التالية:

- الترتيبات الحمائية للصناعات الوليدة في الدول النامية حتى تقوى على المنافسة الدولية.

- العلاقات التفضيلية التي تربط بين الدول الصناعية وبعض البلدان النامية التي كانت قديماً مستعمرات لها.

- الترتيبات المتعلقة بالتكتلات الاقتصادية الدولية، حيث تعفى الدول الصناعية من مبدأ عدم التمييز بشرط أن تربط بين هذه الدول تكتل اقتصادي، وأن تكون هذه الدول منتمية جغرافياً إلى إقليم اقتصادي معين.

كما يتسع نطاق هذا الإعفاء بالنسبة للدول النامية المتكتلة اقتصادياً من دون تطبيق شرط الانتماء التي إقليم جغرافي معين.

ثانياً: مبدأ الشفافية: يقصد به الاعتماد على التعريفة الجمركية كأداة للحماية، وليس على القيود الكمية (التي تفتقر إلى الشفافية) كحصص الاستيراد.

ويستثنى من هذا المبدأ ثلاث حالات هي:

- حالة الدول التي تواجه عجزاً حاداً في موازين مدفوعاتها.

- السماح في حالات خاصة مبررة باستخدام حصص الواردات للسلع الزراعية.

- حالة الزيادة الطارئة في الواردات من سلع معينة، وبالقدر الذي يهدد الإنتاج المحلي بخطر جسيم، وعلى الأخص بالنسبة للصناعات الوليدة، وهو ما يعرف بالشرط الوقائي.

ثالثاً: مبدأ المفاوضات التجارية: ويعني هذا المبدأ أن يكون التفاوض هو الأداة الأساسية لحل المنازعات التجارية، وذلك في إطار منظمة الغات.

رابعاً: مبدأ المعاملة التجارية التفضيلية: ويعني هذا المبدأ منح الدول النامية مزايا تجارية تفضيلية في علاقتها مع الدول المتقدمة، وذلك بهدف تنشيط حركة التنمية الاقتصادية في الدول النامية.

خامساً: مبدأ التبادلية: ويقضي هذا المبدأ بضرورة قيام الدول الأعضاء بتحرير التجارة الدولية من القيود أو تخفيضها، وأن يتم ذلك من خلال مفاوضات متعددة الأطراف، بحيث يقابل كل تخفيف في الحواجز الجمركية أو غير الجمركية لدولة ما تخفيف مقابل معادل في القيمة من الجانب الآخر، حتى تتعادل الفوائد التي تحصل عليها الدول الأعضاء، وتعتبر النتائج التي تتوصل إليها المفاوضات ملزمة لكل دولة،

ولا يجوز إجراء أية تعديلات عليها إلا في إطار مفاوضات جديدة.

ويستثنى من ذلك:

- حماية الصناعات الوليدة في الدول النامية حتى تكون قادرة على المنافسة الدولية.

- ترتيبات المنتجات المتعددة الأطراف (مثل المنسوجات القطنية).

ب ـ الجوانب الزراعية في اتفاقية جولة أوروغواي

(١) **القضايا الرئيسية**: أدخل ملف الزراعة للمرة الأولى في المفاوضات من أجل تحرير تجارة المنتجات الزراعية في جولة أوروغواي، وتعالج الاتفاقية ثلاثة موضوعات حيوية في المجال الزراعي، وهي:

(أ) تخفيض دعم الصادرات تدريجياً من ميزانية الدعم بنسبة ٣٦ بالمئة، ويتراوح التخفيض من ٢٦ بالمئة على المنتجات المشتقة من الحليب إلى ٤٨ بالمئة على الأزهار (الجدول رقم (٣ ـ ٢)). وكذلك تخفيض كمية الصادرات التي تحصل على مساعدات تصدير بنسبة ٢١ بالمئة عن فترة الأساس (١٩٨٦ ـ ١٩٩٠) بصورة تدريجية أيضاً. وستكون الدول الأعضاء ملزمة بفتح أسواقها أمام كميات تصل إلى ٣ بالمئة، ومن ثم ٥ بالمئة من استهلاكها المحلي.

(ب) تحويل جميع الحواجز التي لا تقوم على أساس التعريفة، مثل أنظمة حظر الاستيراد وحصص الاستيراد وقيود التصدير، إلى تعريفات جمركية واضحة.

(ج) تخفيض المساعدات الداخلية التي تقدم إلى المزارعين بنسبة ٢٠ بالمئة عن مستويات فترة الأساس (١٩٨٦ ـ ١٩٨٨)، مع استثناء برامج المساعدات المحلية التي لا تضر بالتجارة أو الإنتاج.

وتتضمن الجوانب الزراعية لاتفاقية الغات نصوصاً ذات صلة مباشرة بالقطاع الزراعي، مثل الاتفاقية الزراعية المضمنة في وثيقة الاتفاقية النهائية للغات، وأخرى لها صلة غير مباشرة بالزراعة، مثل الاتفاقية الخاصة بالجوانب التجارية المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية، واتفاقيات التجارة المتعددة الأطراف، واتفاقية الحواجز التقنية للتجارة، والاتفاقية المتعلقة بالجوانب الصحية، وهي واردة أيضاً في الوثيقة نفسها. وهناك أيضاً الجوانب المعلقة المثارة من قبل بعض الدول، مثل موضوع الممارسات التجارية السلبية، وموضوع الحقوق الاجتماعية للعمال.

الجدول رقم (٣ ـ ٢)
نسبة التخفيض في تعريفات الدول الصناعية
وقيمة الواردات الزراعية للدول النامية والعالم(*)
(مليون دولار)

المنتجات الزراعية	قيمة الواردات		نسبة التخفيض في التعريفة (بالمئة)
	العالم	البلدان النامية	
جميع المنتجات الزراعية	٨٤٢٤٠	٣٨٠٣٠	٣٦
منها: البن والشاي والكاكاو والسكر وغيره	١٣٦٣٤	١٠٢٨٠	٣٢
الفاكهة والخضار	١٤٥٧٥	٨٨٨٧	٣٥
البذور الزيتية والدهون والزيوت	١٢٥٨٤	٦٨٣٣	٣٧
غيرها	١٥٥٨٥	٤٢٣٣	٤٦
الحيوانات ومنتجاتها	٩٥٩٦	٢٦٩٠	٣٢
المشروبات والمشروبات الروحية	٦٦٠٨	٢٠١٢	٣٩
الأزهار والنباتات ومنتجات الخضار	١٩٤٥	١١٨٧	٤٧
التبغ	٣٠٨٦	١١٣٥	٣٤
الحبوب	٥٣١٠	٧٢٥	٣٨
منتجات الألبان	١٣١٧	٤٨	٢٥
منتجات البلدان النامية	٧٤٣٤٣	٣٣٧٥١	٣٥
المنتجات الاستوائية	٢٤٠٢٢	١٨٧٤٤	٤٢
منها: المشروبات الاستوائية	٨٦٥٥	٨٠٤١	٤٥
النقولات والفاكهة الاستوائية	٤٣٤٠	٣٦٧٢	٣٦
الزيوت وبذور زيتية محددة	٣٤٤٣	٢٥٤٦	٣٨
الجذور والأرز والتبغ	٤٥٩١	٢٤٩٧	٣٨
التوابل والأزهار والنباتات	٢٩٩٢	١٩٨٧	٥١

(*) ترجع الأرقام الواردة إلى العروض المقدمة من الدول لغاية ١٩/١١/١٩٩٣.

المصدر: GATT Secretariat, «An Analysis of the Proposed Uruguay Round Agreement, with Particular Emphasis on Aspects of Interest to Developing Economies,» (29 November 1993), table (20).

(٢) الاتفاقية الزراعية: تقع الاتفاقية المضمنة في وثيقة الاتفاقية النهائية في ١٣ جزءاً وخمسة ملاحق، وتتضمن ٢١ بنداً، وتشمل السلع والمنتجات الزراعية الواردة في الجدول المرفق بالاتفاقية، ولا تتضمن الأسماك ولا المنتجات السمكية. وتبلغ مدة تنفيذ تخفيض الدعم ٦ سنوات ابتداء من عام ١٩٩٥ للدول الصناعية، و١٠ سنوات للدول النامية، ولا يتوجب على الدول الأقل نمواً أن تخفض الدعم الذي تقدمه للزراعة. وبذلك فإن الدعم سينخفض سنوياً، بنسبة ٦ بالمئة بالنسبة للدول المتقدمة، وحوالى ٣,٦ بالمئة سنوياً بالنسبة للدول النامية.

وتأخذ الاتفاقية بعين الاعتبار بصورة واضحة احتمالات الانعكاسات السلبية المحتملة كنتيجة للإصلاحات التي ترمي إليها الدول الأعضاء الأقل نمواً، أو الدول المستوردة الصافية للغذاء، أي التي تعاني العجز الغذائي.

وتتضمن نصوص الاتفاقية ضوابط على الدعم المسموح به، ولا يطبق مبدأ تخفيض الدعم على نسبة معينة من الإنتاج، وهذه النسبة لا تتجاوز ٥ بالمئة للبلدان الصناعية و١٠ بالمئة للبلدان النامية. كما أنه لا يطبق أيضاً على المدفوعات المباشرة إذا كانت على أساس مساحة أو محاصيل ثابتة، أو على ٨٥ بالمئة أو أقل من المستوى الأساسي للإنتاج، أو على عدد ثابت من الحيوانات الحية.

وتُخضع الاتفاقية الدعم المقدم للصادرات الزراعية للتخفيض، لكنها تستثني البلدان النامية من تخفيض الدعم المخصص لتقليل تكاليف التسويق، والذي يشمل المناولة والتحسين وغيرها من تكاليف المعالجة، بالإضافة إلى تكاليف النقل والشحن الدولي. كما تستثنيها من تخفيض الدعم المخصص للنقل الداخلي والشحن للمنتجات الموجهة إلى التصدير، وإن كان ذلك يعطيها ميزة نسبية من المنتجات الموجهة إلى السوق الداخلي.

كما تضع الاتفاقية ضوابط لزيادة التعريفات المرتبطة بنسب التصدير إلى الأسواق، على أن تكون الزيادة لسنة واحدة فقط. فكلما ازدادت نسبة التصدير، انخفضت نسبة الزيادة في التعريفة وفق معادلات محددة في الاتفاقية، على ألا تتجاوز الزيادة ثلث التعريفة العادية. وتشمل الضوابط أيضاً تطور معدلات أسعار المنتجات الزراعية المصدرة، حيث يمكن أن تزاد التعريفات لدى تدني الأسعار إلى أقل من متوسط الأسعار المرجعية للفترة ١٩٨٦ إلى ١٩٨٨، كحماية من الإغراق.

وتراعي الاتفاقية أيضاً الخصائص المحددة للمنتجات القابلة للتلف أو الموسمية، بحيث تسمح باعتماد أوقات زمنية أقصر نسبياً للمقارنة مع فترات الأساس المقابلة، كما تعتمد أسعار مرجعية مختلفة للفترات المختلفة.

وفي الدول النامية لا ينطبق مبدأ الدعم على الإجراءات الحكومية من المعونات

المباشرة وغير المباشرة لتشجيع التنمية الزراعية والريفية، ولا على دعم الاستثمارات الزراعية، ولا على الدعم المقدم للمدخلات الزراعية.

وبصورة عامة، لا ينطبق تخفيض الدعم على الدعم المقدم من الحكومات للأبحاث الزراعية ولمكافحة الآفات والأمراض، أو للخدمات التدريبية وللإرشاد الزراعي أو لوسائله، أو للخدمات الصحية، ولخدمات التسويق والترويج، ولخدمات البنية التحتية، وفي نطاق برامج حماية البيئة، ولعدد كبير من الخدمات الاجتماعية المقدمة للمزارعين.

كما لا يخضع للتخفيض الإنفاقات التي تخصصها الحكومات للمعونات الغذائية للسكان المحتاجين، أو الإنفاقات المخصصة لتأمين مخزون غذائي احتياطي في إطار برامجها للأمن الغذائي بما فيه المساعدات المقدمة للقطاع الخاص للتخزين الاحتياطي كجزء من هذه البرامج، على ألا يجري بيع هذا المخزون بأسعار تقل عن أسعار السوق الجارية.

وتطلب الاتفاقية من الأقطار الأعضاء التي تنوي منع التصدير أو تقييده، وفق ظروف محددة في النصوص، أن تولي الاعتبار لتأثيرات مثل هذه الإجراءات في الأمن الغذائي للدول الأعضاء المستوردة للسلع الزراعية.

ج ـ تحليل لآثار الاتفاقية الزراعية في جولة أوروغواي في الدول النامية

(١) آثار تحرير تجارة الأغذية والمنتجات الزراعية: تشير الدراسات التحليلية للاتفاقية الخاصة بتجارة الأغذية والمنتجات الزراعية التي اشتملت عليها اتفاقية جولة أوروغواي، إلى أنه من المتوقع أن تشكل هذه الاتفاقية مصاعب جمة يصعب تفاديها بالنسبة لمجموعة الدول الأقل نمواً (LDCs)، وبخاصة التي لا تنتج كل ما تحتاج إليه من سلع الغذاء، مما يجعلها تعاني عجزاً مزمناً في موازينها الغذائية، ويضطرها مجبرة إلى استيراد احتياجاتها الغذائية الرئيسية من الخارج.

وفي ظل الاتفاقية الزراعية، فإن تغطية حاجات تلك الدول عن طريق الاستيراد من الخارج سيصحبها خلل بيّن في الميزان التجاري للدول النامية، نتيجة للارتفاع المتوقع في أسعار السلع الغذائية.

ومنذ وقت بعيد، أي قبل اجتماع هيسل (Heysel) في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٠، تم التعرف إلى هذا الجانب من تأثير اتفاقية الغات في الدول النامية، نتيجة الدراسات التي قامت بها سكرتارية الغات وخبراء الدول الكبرى الأعضاء في الاتفاقية. وبناء على ذلك تضمنت مسودات الاتفاقية ترتيبات لقيام مشروعات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بتقديم تعويضات للدول الأقل نمواً لحمايتها من آثار ارتفاع أسعار السلع الغذائية الأساسية، نتيجة تطبيق اتفاقية الغات.

وقد تم تحديد حجم المشكلة وأبعادها في الدراسة التي أجرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، حيث وضح أن إجمالي المكاسب في الدخول العالمية من هذه الاتفاقية سيصل إلى نحو ٢١٣ مليار دولار أمريكي في الفترة بعد عام ٢٠٠٠، أما الدول الأقل نمواً، فستفقد من دخلها نحو ٧ مليارات دولار سنوياً، نتيجة ارتفاع أسعار الغذاء المتوقع.

وفقاً للدراسة التي أعدتها في هذا الشأن المنظمة بعنوان «تحرير التجارة: الآثار الاقتصادية الشاملة»، فقد تأكد أن الدول الأقل نمواً، مثل دول شمال أفريقيا، وأفريقيا جنوب الصحراء، ودول حوض البحر الأبيض المتوسط، ستفقد نحو ٧ مليارات دولار في العام في المتوسط، تأثراً بارتفاع أسعار سلع الغذاء الأساسية، والتي يعزى ارتفاع أسعارها إلى تقليص فرص صادرات الدول الأقل نمواً في الوصول إلى الأسواق العالمية. وبحسب تقديرات هذه الدراسة، فإن أسعار القمح يمكن أن ترتفع بنسبة تصل إلى ٣,٥ بالمئة، مما سيؤثر في حجم المعونات الغذائية الموجهة إلى الدول الفقيرة. وهناك توقعات لدراسات أخرى تشير إلى أن أسعار السلع الغذائية (كالقمح مثلاً) ربما تزيد بنسبة ١٧ بالمئة، بخلاف ما أظهرته بعض الدراسات الأخرى التي أجريت في عقد الثمانينيات والتي قدرت النسبة في الزيادة بنحو ٨ ـ ١٢ بالمئة.

وفي ظل تجارة حرة بالمعنى الكامل، فإن هنالك بعض الدراسات التي تشير إلى أن الزيادة في الدخل العالمي ستصل إلى نحو ٤٥٠ مليار دولار في العام، معظمها من نصيب الدول المتقدمة. أما خسائر الدول الأقل نمواً، فتقدر بنحو ٤٠ مليار دولار سنوياً. وعلى سبيل المثال، ستفقد دول شمال أفريقيا نحو ٢ بالمئة من إجمالي الناتج القومي، كما ستفقد الدول الأفريقية في الصحراء الكبرى نحو ١,٨ مليار دولار سنوياً.

كما أوضحت الدراسات أن الاتفاقية ستؤثر بدرجة محدودة في فوائض المنتجات الزراعية للدول المتقدمة، حيث إن مستويات الإنتاج الزائدة على الحاجة للمجموعة الأوروبية، على سبيل المثال، تقدر حالياً بنحو ١٥ بالمئة، ويتوقع أن تنخفض فقط إلى ١٣ بالمئة، وسيخفف هذا من تكلفة المعونات التي تقدمها دول المجموعة. أما على صعيد الدول الأقل نمواً، فإن الزيادة في الدخل ستكون ضعيفة، مما يجعلها في حاجة أكثر إلى الدعم المقدم من دول العالم المتقدمة.

ولقد حظيت الآثار السلبية لاتفاقية جولة أوروغواي الزراعية بالجدل، حيث تركزت الحجج أو الانتقادات الموجهة للاتفاقية على أن التحرير الجزئي للتجارة في ظل جولة أوروغواي سيضعف اقتصادات الدول الأقل نمواً في ثلاثة جوانب رئيسية:

ـ إن واردات السلع الغذائية ستكلف مبالغ أكبر، وبخاصة للدول التي لا تستطيع زيادة إنتاجها من سلع الغذاء.

- تلاشي الشروط التفضيلية (الامتيازية) للتجارة مع الدول الغنية في ظل التوسع والتحرير التجاري بعد اتفاقية الغات.

- إن حقوق الملكية الفكرية تعني أن تدفع الدول الفقيرة أكثر على السلع والخدمات، والتي سوف تساعد اقتصاداتها على الانطلاق.

وقد كان الدفاع عن تلك الانتقادات، وبخاصة من قبل سكرتارية الغات، أكثر تعميماً. وقد تلخص في التالي:

(أ) إن الأقطار الأقل نمواً ستفقد في تجارة المنتجات الزراعية، لكنها ستكسب في حقول أخرى، مثل صادرات التعدين في أفريقيا.

(ب) إن إلغاء العمل بنظام الحصص من قبل الدول الغنية على بعض السلع مثل المنسوجات، سيفيد عدداً كبيراً من الدول الأقل نمواً.

(ج) إن جميع دول العالم ستستفيد من المشاركة التلقائية للنمو العالمي الذي ستحققه الاتفاقية.

ويمكن القول إن جميع ما ذكر في النقاط الثلاث السابقة يعتبر معمماً إلى حد كبير، ويفتقر إلى التفاصيل، وبخاصة ما ورد في النقطة رقم (ج). فالأثر في التجارة الزراعية للدول الأكثر فقراً، من المحتمل أن يكون قليلاً، وبخاصة في الدول التي تعتمد في تجارتها على السلع الزراعية غير الغذائية الأقل سعراً، ذلك أنه في الوقت الذي ستتم فيه الإزالة التدريجية للمواد الغذائية الرخيصة من الأسواق مع التخفيض في المعونات المقدمة من الدول الغنية، فإن ذلك قد يؤدي إلى زيادة أسعار واردات القمح والأرز والحبوب الأخرى.

ومما يجعل الأمر أكثر سوءاً، أن بداية التسعينيات كانت فترة عصيبة لمعظم الدول النامية، سواء ذات الدخل الأقل من ٦٣٥ دولاراً للفرد (مثال دول أفريقيا جنوب الصحراء، ٣٤٨ دولاراً للفرد)، أو ذات متوسط الدخل الفردي الذي يتراوح بين ٦٣٦ و٢٥٥٥ دولاراً. فلقد انخفض متوسط الدخل لهذه الدول في السنتين الأوليين من هذا العقد، نتيجة للأزمات التي أثرت في شرق أوروبا ووسطها، والمشاكل التي أثرت في دول عديدة في آسيا والشرق الأوسط، وأمريكا اللاتينية وأفريقيا، والركود الاقتصادي الذي أثر في غالبية الدول الصناعية.

غير أن البنك الدولي يعتقد أن أواخر عقد التسعينيات ستكون أحسن حالاً بالنسبة للدول النامية، ما دامت ضوابط وقوانين التجارة واضحة وملحوظة لكل الدول، وتستطيع أن تزيد من حجم صادراتها، وبخاصة في السلع المصنعة.

٢ ـ الشراكة الأوروبية المتوسطية

أ ـ أهداف الشراكة الأوروبية المتوسطية

لقد كان الهدف المعلن من قيام الشراكة الأوروبية المتوسطية جعل منطقة البحر الأبيض المتوسط منطقة حوار وتبادل وتعاون من أجل تأمين السلام والاستقرار، وتوطيد الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، كما يهدف إلى تنمية المنطقة اقتصادياً واجتماعياً، وبشكل مستديم ومتوازن، ومكافحة الفقر وإيجاد فرص أفضل للتفاهم بين الثقافات باعتبارها عناصر رئيسية للمشاركة.

أما الأهداف الفعلية من وراء اقتراح هذه الشراكة فهي:

(١) توسيع منطقة نفوذ المجموعة الأوروبية لتشمل حوض البحر المتوسط والشرق الأوسط.

(٢) الوقوف أمام انفراد الولايات المتحدة بمقدرات الشرق الأوسط.

(٣) تقوية اقتصاد المجموعة بضمان سوق ضخم لمنتجاتها.

(٤) الحد من معدلات الهجرة غير المرغوب فيها من دول جنوب المتوسط، والحد من آثارها السلبية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بتخليص هذه الدول من أسباب القلاقل وبؤر التوتر والنزاعات التي تنعكس عليها، وأهمها الفقر، وسوء التوزيع، وسباق التسلح، والخطر النووي، والإرهاب، والاضطهاد السياسي، والاستبداد والتطرف الديني.

(٥) التخلص تدريجياً من أعباء الدعم المالي المجرد، والذي كان يقدم إلى دول شرق المتوسط وجنوبه.

وبشكل عام، ترى دول المجموعة الأوروبية في هذا التعاون أن الاستثمار السياسي والاقتصادي يمثل في الوقت ذاته استثماراً استراتيجياً لمواجهة أوروبا للتحديات القادمة من الجزء الجنوبي للمتوسط نتيجة للزيادة السكانية والفقر والهجرة والتطرف. كما ترى فيه إطاراً للاستفادة من مكاسب التوسع الاقتصادي في أسواق الشرق الأوسط، وهي مكاسب، وإن بدت محدودة في المدى القصير لصغر حجم الأسواق المتوسطية، إلا أنها تكتسب أبعاداً أكبر في المدى البعيد في ظل تزايد حدة المنافسة العالمية بين القوى الاقتصادية الكبرى، وكذلك في ضوء الآفاق المرتقبة للنمو في منطقة المتوسط. إضافة إلى ذلك، يرى الاتحاد الأوروبي أن هذا التعاون يسمح له بأن يلعب دوراً فعالاً للتوازن مع التأثير الأمريكي في المنطقة، الأمر الذي لن يتسنى من دون إطار مؤسسي محدد، وهو إطار برشلونة الذي يرى بعضهم أنه صمم خصيصاً لمنافسة آلية قمم الشرق الأوسط التي ترعاها الولايات المتحدة.

أما من وجهة نظر دول جنوب المتوسط وشرقه، وخصوصاً دول الشرق الأوسط، فإن الهدف الرئيسي من هذا التعاون، وفي ظل وجود التجمعات الكبيرة مثل نافتا الآسيوية والاتحاد الأوروبي، وفي ظل ثورة المعلومات والاتصالات، هو الاستفادة من الارتباط بواحدة من أكبر القوى الاقتصادية الدولية كمحرك للتنمية الاقتصادية والاندماج في الاقتصاد العالمي، وان تحقيق هذه الغاية يتوقف على ما توفره علاقة المشاركة من تأمين وضع تفضيلي لمنتجات هذه الدول في السوق الأوروبي الذي يواصل اتساعه، والاستفادة من المساعدات المالية والفنية المقدمة من الاتحاد الأوروبي لتطوير اقتصاداتها، ولدعم عمليات التحرير والإصلاح الاقتصادي، فضلاً عن تشجيع الاستثمارات الأجنبية، سواء من الاتحاد الأوروبي أو من خارجه من التجمعات والدول.

فبالنسبة لدول المغرب العربي، فإنه من المعروف أن طبيعة العلاقة الخاصة التي تربط هذه الدول بأوروبا، وبخاصة فرنسا، وإلى حد كبير ألمانيا، ليس فقط من حيث اعتماد تجارتها بشكل رئيسي على أوروبا، وإنما وبالدرجة نفسها لوجود عمالة وجاليات مغربية مستقرة في فرنسا بشكل خاص، وأوروبا بصفة عامة. فأكثر من ثلثي تجارة دول المغرب الأساسية، المغرب وتونس والجزائر، تتم مع دول السوق الأوروبية، ونصف صادراتها تذهب إلى فرنسا وإيطاليا وأسبانيا. وتبلغ مديونية المغرب والجزائر للبنوك الفرنسية أكثر من ثلثي مجموع مديونيتها الخارجية، كما يعمل أكثر من ثلاثة ملايين عامل من دول المغرب في دول أوروبا. وفي مقابل هذا الاعتماد الكبير لدول المغرب على أوروبا، فإن حجم صادرات دول أوروبا إلى دول المغرب ربما لا تتجاوز نسبة ٢ بالمئة من إجمالي صادراتها.

هناك عامل مهم يدعو البلدان العربية إلى الانضمام السريع لاتفاقات الشراكة مع أوروبا، ألا وهو الانضمام المرتقب لدول أوروبا الوسطى والشرقية إلى معاهدة ماستريخت، حيث يتوقع أن يكون لهذا الانضمام النتائج التالية:

(١) إن توفير الدعم المالي لتلك الدول من ميزانية المجموعة الأوروبية غير المرنة من شأنه تقليص المساعدات التي ينشدها الشركاء من دول المتوسط.

(٢) تسمح اتفاقية ماستريخت بحرية حركة الأيدي العاملة الوافدة من دول أوروبا الشرقية والوسطى في دول المجموعة الأوروبية، مما يؤدي إلى تخفيض فرص العمل المفتوحة للدول الجنوبية على وجه الخصوص.

(٣) من المتوقع أن تتسارع عملية نقل الأنشطة الإنتاجية ورؤوس الأموال الأوروبية إلى دول أوروبا الوسطى والشرقية، حيث ما زالت تكاليف الإنتاج مؤاتية للغاية، وهذا يقلل من فرص الاستثمار في دول المتوسط.

(٤) انفتاح أسواق المجموعة الكامل لصادرات تنافس جزء منها صادرات الشركاء المتوسطيين الفعلية أو المحتملة.

ومن ناحية أخرى، سيؤدي إنشاء مناطق تجارة حرة بين الاتحاد الأوروبي وأمريكا اللاتينية وآسيا/ المحيط الهادي إلى إيجاد أقطاب جديدة للتجارة ورؤوس الأموال والمنتجات التي ستجذبها أسواق ناشئة أو قوية، مما يؤكد ضرورة اسراع البلدان العربية بقبول مبدأ الشراكة.

ب ـ عناصر الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية

يقوم المشروع الأوروبي ـ المتوسطي على فكرة أساسية تتمثل في عقد مجموعة من اتفاقيات منفصلة من دول جنوب حوض البحر المتوسط وشرقه تحت مسمى «المشاركة»، وهي اتفاقيات ذات طبيعة شاملة تتضمن التعاون في المجالات السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية والمالية والفنية والثقافية.

وبناء على هذا يمكن تقسيم عناصر الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية إلى:

(١) الشراكة السياسية الأمنية.

(٢) الشراكة الاقتصادية والمالية.

(٣) الشراكة في الأمور الثقافية والاجتماعية والإنسانية.

(١) **المشاركة السياسية والأمنية**: يهدف هذا الجانب من المشاركة إلى جعل منطقة البحر المتوسط منطقة استقرار على الصعيد الإقليمي، كما يعمل على تشجيع قيام نظم سياسية تحررية تحترم الديمقراطية وحقوق الإنسان والتعددية السياسية، ومن ثم فإنها تساعد على خلق بيئة مؤاتية لازدهار النشاط الاقتصادي وتحفيز المبادرات الفردية في إطار التحول نحو القطاع الخاص.

وفي هذا الجانب، تتعهد الأطراف المشاركة بعدة أمور أساسية يتمثل أهمها في:

(أ) العمل وفق ميثاق الأمم المتحدة والبيان الدولي لحقوق الإنسان.

(ب) تنمية دولة القانون والديمقراطية.

(ج) احترام التنوع والتعددية داخل مجتمعات الدول الأطراف، ومكافحة مظاهر التعصب كافة.

(د) احترام المساواة في الحقوق بين الشعوب وحقهم في تقرير المصير.

(هـ) تسوية النزاعات بالوسائل السلمية.

(و) توطيد التعاون من أجل الوقاية من الإرهاب ومكافحته.

(ز) تشجيع وضمان الأمن الإقليمي بين الأطراف.

(ح) عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأطراف.

(٢) المشاركة الاقتصادية والمالية: يؤكد بيان برشلونة في هذا الجانب على أهمية النمو الاقتصادي والاجتماعي الدائم والمتوازن في خلق منطقة ازدهار مشتركة. وقد حدد البيان الأهداف البعيدة المدى التالية:

(أ) تسريع عجلة النمو الاجتماعي والاقتصادي المستديم.

(ب) تحسن ظروف الحياة للسكان، ورفع مستوى التشغيل، وتخفيف فوارق النمو في المنطقة الأوروبية المتوسطية.

(ج) تشجيع التعاون والتكامل الإقليميين في القطاعات الاقتصادية والزراعية والصناعية كافة، والبحث العلمي، والنقل، والطاقة، والبيئة... إلخ، على أساس اختياري.

(د) تشجيع التعاون بين المؤسسات والشركات وتوفير البيئة والإطار القانوني اللازم لذلك.

(هـ) الحفاظ على البيئة والالتزام بخطة عمل المتوسط.

(و) تنشيط الحوار في ما يتعلق بسياسة الطاقة.

ومن أجل تحقيق هذه الأهداف ترتكز المشاركة الاقتصادية على ما يلي:

(أ) إقامة منطقة تجارية حرة بين شركاء الاتحاد الأوروبي تدريجياً حتى اكتمالها في عام ٢٠١٠.

(ب) تنمية التعاون والتبادل الاقتصادي. وفي هذا الصدد أكد المشاركون في مؤتمر برشلونة على وجوب دعم النمو الاقتصادي بالمدخرات المحلية وبالاستثمارات الخارجية المباشرة. هذا إلى جانب تشجيع الأطراف المشاركة للمشروعات المختلفة على عقد اتفاقات في ما بينها، ودعم هذا التعاون والتحديث الصناعي، وتوفير مناخ وإطار قانوني مؤاتيين، وتبني برنامج دعم تقني للشركات ذات الحجم الصغير والمتوسط، والارتفاع بمستويات الجودة والمواصفات وتبادل منح المزايا الضريبية التي يقدمها الطرفان لطرف ثالث.

(ج) التعاون المالي: ترتكز المشاركة الأوروبية ـ المتوسطية على زيادة كبيرة في المعونة المالية، وتعبئة القدرات الاقتصادية الداخلية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن القمة الأوروبية في مدينة «كان» قد رصدت مبلغ ٤,٦٨٥ مليار وحدة نقد أوروبية (إيكو ECU) خلال الفترة (١٩٩٥ ـ ١٩٩٦)، وذلك بالإضافة إلى ما سيقدمه البنك الأوروبي للاستثمار من منح وقروض لهذا الغرض.

ونظراً لانضمام دول الاتحاد الأوروبي إلى اتفاقية الغات، فلقد أصبحت السياسة الأوروبية المتوسطية تقوم على أنه في مقابل قيام الاتحاد الأوروبي بفتح أسواقه لمنتجات الدول غير الأعضاء، فإنه يطالب بفتح حدود تلك الدول أمام المنتجات الأوروبية، مع الدول المتوسطية، وتقديم أية مزايا تفضيلية من طريق واحد على النمط الذي اتبعه في اتفاقيات التعاون لعام ١٩٧٧. وأصبحت الاتفاقيات المتوسطية الجديدة تقوم على أساس تبادل المزايا بين الجانبين مع بعض التسهيلات في منح فترات انتقالية تؤخر التزام دول المتوسط بتقديم المزايا المقابلة لفترة تمتد إلى ١٢ سنة. كما يدعو مشروع الاتفاق إلى تحرير انتقال رؤوس الأموال والمدفوعات المرتبطة بعمليات الميزان الجاري أو الاستثمار المباشر وأرباحه، كما يدعو إلى إجراء مشاورات بهدف التحرير التام لانتقال رؤوس الأموال مستقبلاً، ويتيح اتخاذ إجراءات تقييدية عند مواجهة مصاعب في ميزان المدفوعات.

(٣) المشاركة في المجالات الاجتماعية والثقافية والإنسانية: يركز هذا الجانب من المشاركة على تنمية الموارد البشرية وتشجيع التفاهم والتبادل بين سكان المنطقة، كما يقوم المشروع الأوروبي المتوسطي على فكرة أساسية تتمثل في تقريب وجهات التفاهم بين مجموعة من الثقافات والسكان. وتؤكد الأطراف المشاركة على ضرورة تنمية الموارد البشرية، وخصوصاً دور المرأة في هذا المجال، والاهتمام بالتعليم والتأهيل للشباب والمشاركة في التدابير الصحية والمعيشية للسكان ودعم المؤسسات الديمقراطية وتوطيد دولة القانون والتعاون الوثيق في مجالات التصدي للهجرة غير الشرعية ومكافحة المخدرات وظاهرة الإجرام الدولي والفساد ومختلف مظاهر العنصرية. كما يؤكد هذا الجانب على الحوار بين الثقافات والحضارات في التقريب بين شعوب المنطقة، وتنمية التعاون في ما بين الدول من خلال برامج التعاون اللامركزي الموجهة. وتشمل هذه البرامج MED URBS, MED-MEDIA, MED CAMPUS وغيرها من البرامج التي أنشأها الاتحاد الأوروبي للتعاون مع الدول المتوسطية.

خامساً: نحو برامج مساندة لتطبيق برامج التعديلات الهيكلية

سيتم في هذا الجزء من الفصل اقتراح عدد من البرامج المساندة لعملية تطبيق برامج التعديلات الهيكلية، وذلك بتوفير البنية الاقتصادية الملائمة والمستقرة اللازمة لنجاح تلك البرامج.

١ - برنامج بناء القدرة المحلية لتحليل السياسات

يتمثل الهدف الأساسي لهذا البرنامج في العمل على بناء مقدرات محلية على مستوى الأقطار للقيام بتحليل السياسات الاقتصادية التجميعية والسياسات الاقتصادية

القطاعية في مجال الزراعة، وذلك لزيادة مقدرة الأقطار العربية في مجال صياغة السياسات الاقتصادية وتقييمها عموماً، والسياسات الاقتصادية الزراعية على وجه الخصوص، بغرض رفع كفاءة هذه الأقطار في ما يتعلق بإدارة اقتصاداتها في ظل تطبيق التعديلات الهيكلية ورفع كفاءة إدارة التنمية على المدى البعيد.

ويقترح أن يتم تنفيذ هذا البرنامج على المستوى القطري بإنشاء وحدات متخصصة في تحليل السياسات الاقتصادية الزراعية، وتحليل السياسات التجميعية ومضامينها بالنسبة للقطاع الزراعي، وبناء مشاهد بديلة للسياسات الملائمة للمعطيات الفنية والاقتصادية لقطاع الزراعة، ونشر الوعي المهني وتشجيع الحوار الفني والعلمي حول آثار السياسات المختلفة.

٢ ـ برنامج مساعدة صغار المزارعين

يهدف هذا البرنامج إلى تقليل الآثار الاجتماعية السلبية لبرامج التعديلات الهيكلية في القطاع الريفي من خلال مساعدة صغار المزارعين في الارتقاء بكفاءتهم الإنتاجية وحفزهم لتبني التقنيات الإنتاجية الملائمة وتطبيقها.

كما يقترح أن يتم تطبيق هذا البرنامج على المستوى القطري بإنشاء صندوق للتنمية الزراعية يتم تمويله بواسطة شركاء التنمية عن طريق الهبات والقروض الميسرة، ويقترح أن يتركز الهدف السياسي للصندوق في حصر المزارعين الضعفاء اقتصادياً وتقنياً، لأغراض دعمهم المادي مرحلياً وإيجاد الطرق والأساليب التي من شأنها زيادة إنتاجيتهم.

٣ ـ برنامج إصلاح الهيكل التعاوني الزراعي

يهدف هذا البرنامج إلى مجابهة الآثار السلبية للانسحاب السريع للدولة من القطاع الزراعي المترتب على تطبيق شروط برامج التعديلات الهيكلية في المجال المؤسسي، وذلك من خلال إيجاد بديل مؤسسي تتوفر فيه الصفة الشعبية. هذا ويقترح أن يتم تحقيق هدف هذا البرنامج عن طريق تقوية الحركة التعاونية الزراعية متى وجدت، وبناء مثل هذه الحركة على أسس سليمة في الأقطار التي لا توجد فيها.

وبناء عليه، يستهدف هذا البرنامج تطوير التعاونيات الزراعية وتدعيمها في البلدان العربية بما يمكنها من تأدية الوظائف التالية:

- تخطيط الإنتاج الزراعي وتنظيمه وتوجيهه.
- استنفار التمويل اللازم لمقابلة احتياجات القطاع الزراعي.
- المساهمة في جهود تسويق الإنتاج.
- المساهمة في ضبط إيقاع الأسعار الزراعية.

المـراجـع

جهود ومعوقات التخصيص في الدول العربية. تحرير علي توفيق صادق، معبد علي الجارحي ونبيل عبد الوهاب لطيفة. أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ١٩٩٥. (سلسلة بحوث ومناقشات ورش العمل؛ العدد ١)

سامش، ي.س. **التخاصية: المفتاح لحكومة أفضل.** ترجمة سارة أبو الرُب؛ تدقيق وتحرير رنا نجم. عمّان: مركز الكتب الأردني، ١٩٨٩.

كوربو وفيشر. **الاقتصاد السياسي لسياسة التسعير الزراعي.** واشنطن، دي سي: البنك الدولي؛ مطبعة جامعة جون هوبكنز، ١٩٩٢. (العدد ٣)

المنظمة العربية للتنمية الزراعية. **برامج التعديلات الاقتصادية الهيكلية في الزراعة العربية: التجربة وآفاق التصحيح.** الخرطوم: المنظمة، ١٩٩٢.

ـــــــ. «تأثير اتفاقية الجات على الزراعة في دول كمجلس التعاون الخليجي.» ورقة قدّمت إلى: مؤتمر تكامل سياسات التسويق الزراعي بدول مجلس التعاون الخليجي، الكويت، ٢٤ ـ ٢٧ آذار/مارس ١٩٩٥.

ـــــــ. «تأثير برامج التكيف الهيكلي على التنمية الزراعية وأدائها في إقليم الشرق الأدنى: الإطار العام والدروس المستفادة.» ورقة قدّمت إلى: المؤتمر الإقليمي الثاني والعشرون للشرق الأدنى، عمّان، ٣ ـ ٧ تموز/يوليو ١٩٩٤.

ـــــــ. **دراسة آثار برامج التعديلات الهيكلية الاقتصادية على الزراعة العربية.** الخرطوم: المنظمة، ١٩٩٣.

Conway, Patrick J. *An Atheoretic Evaluation of Success in Structural Adjustment*. Washington, DC: World Bank, Country Economics Dept., [1991]. (Policy, Research, and External Affairs Working Papers; WPS 629)

-. *How Successful Is World Bank Lending for Structural Adjustment?*. Washington, DC: World Bank, Country Economics Dept., [1991]. (Policy, Research, and External Affairs Working Papers; WPS 581)

Kakwani, N., E. Makonnen and J. Gaag. *Structural Adjustment and Living Conditions in Developing Countries.* Washington, DC: World Bank, 1990. (Working Paper; 5467)

Krueger, Anne O., Maurice Schiff and Alberto Valdes (eds.). *A World Bank Comparative Study: The Political Economy of Agricultural Pricing Policy.* Baltimore, MD: Published for the World Bank [by] Johns Hopkins University Press, 1991-1922. 5 vols.

Sarris, Alexander H. *Guidelines for Monitoring the Impact of Structural Adjustment Programmes on the Agricultural Sector.* Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1990. (FAO Economic and Social Development Paper; 95)

الفصل الرابع

قراءة في استراتيجية حركة الخصخصة(*)

رفعت لقوشه(**)

المدخل: مقدمة في الطرح المنهجي

الطرح المنهجي للدراسة يتحفظ - ابتداء - على الدعاوى الإنشائية المحيطة بالخصخصة كخيار إيديولوجي، أو كبديل يخص العالم الثالث. . فآليات الخصخصة تعمل أيضاً في البلدان المتقدمة، ولكن الخصخصة تبقى مجرد استراتيجية حركة قادت إليها أزمة الاقتصاد العالمي في الثمانينيات، عندما تدنت معدلات النمو إلى مستويات حرجة، وتفاقمت - وإلى حد الاستحكام - إشكالية مديونية العالم الثالث، وتراجع أداء الاقتصاد الأمريكي ليسجل عجزاً غير مسبوق في الميزان التجاري والموازنة العامة، وامتد العجز بأثره ليحكم حلقة الحصار على الاقتصاد العالمي، ويقوده إلى حالة من الركود التضخمي، ولم يكن هناك مفر للخروج من أزمة الركود إلا بالرهان على ثلاثة خيارات:

١ - تحرير التجارة الدولية للسلع والخدمات بأسعار اقتصادية من دون دعم صريح أو مستتر قد تلجأ إليه السياسات الحكومية.

٢ - إضفاء طابع حر على انتقال رؤوس الأموال في ظل خريطة جديدة لتقسيم العمل الدولي، وتقضي الخطوط الانسيابية للخريطة بإزالة كل الحواجز الاعتراضية التي تصادر بها الحكومات حرية حركة رؤوس الأموال المحلية من خلال سيطرتها على الاستثمارات داخل القطاع العام.

(*) استخدم الباحث في دراسته هذه مصطلح «الخصخصة» بدلاً من مصطلح «الخوصصة» المعتمد في الدراسات الأخرى.

(**) أستاذ في جامعة الإسكندرية، مصر.

٣ ـ تقليص العجز في الموازنة العامة والميزان التجاري للاقتصادات القومية، بما يحول دون السحب المفاجىء لاحتياطيات نقدية دولية، ومن ثم، تجنب بعض الاهتزازات في الجهاز المصرفي الدولي، وبخاصة إذا تزامنت ذبذبة الاهتزازات مع موجات التوسع في الاقتراض القصير المدى من مؤسسات التمويل الدولي.

الرهان المعلق على هذه الخيارات يبقى في خلفية الدعوة العالمية إلى «الخصخصة» ويفسر لماذا جرت ـ وما زالت تجري ـ محاولة تدويل سياسات الخصخصة، وبإملاء مباشر من المؤسسات الاقتصادية الدولية، وبالتحديد صندوق النقد الدولي، وبمبادرات نشطة للوكالات الأمريكية، وبصفة خاصة وكالة التنمية الدولية[1]، فنحن لسنا بصدد كشف إيديولوجي ـ ـ ولكننا بصدد استراتيجية حركة.

وكأي استراتيجيا، فالخصخصة تبحث عن حدود الممكن في إطار هدف محوري تتقاطع عنده خطوط الحركة وتخلف وراءها الأهداف الأخرى الأكثر طموحاً، تبعاً لمقتضيات الظرف وإمكانات الجهد. وكأي استراتيجيا، فالخصخصة تتمخض بالضرورة عن آثار جانبية يمكن ـ أو لا يمكن ـ التخفيف من حدتها وفقاً لكفاءة الأداء.

ثم لعلنا نضيف أن التناول المنهجي للخصخصة ينبغي ألا ينطلق من فرضية الانحياز المسبق، مع أو ضد، كما أنه ينبغي ألا ينتهي إلى حيثية حكم، بالقبول أو الرفض. فالخصخصة ـ كاستراتيجية حركة ـ ليست موضوعاً لمحاكمة النفي والإيجاب، ولكنها موضوع لتفاعل المدركات والاستجابة، بأمل التعامل الواعي مع الموقف لتعزيز الموقع فوق سلم القوة الاقتصادية.

وبالتالي، فإن هذا الفصل سوف يذهب باجتهاداته إلى:

أولاً: محاولة إعادة استكشاف دوافع الخصخصة (وبالذات دوافع خصخصة الخدمات).

ثانياً: محاولة استقراء الإسقاطات الخلفية لسياسات التعديل الهيكلي.

ثالثاً: محاولة تتبع الآثار الجانبية للخصخصة.

رابعاً: محاولة طرح معايير مرجعية يحتكم إليها نجاح الخصخصة.

---

(١) في شباط/فبراير ١٩٨٦ ـ وعلى سبيل المثال ـ دعت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ممثلي أكثر من سبعين دولة إلى مؤتمر عالمي في واشنطن للترويج لأطروحة الخصخصة.

أولاً: دوافع الخصخصة: الاستكشاف عند الجذور

كانت أزمة الاقتصاد الأمريكي في نهاية السبعينيات وبداية الثمانينيات، هي إحدى العقد المفصلية في أزمة الاقتصاد العالمي، فلقد قفز رقم العجز في الميزان التجاري الأمريكي من حوالى ١٢ مليار دولار في المتوسط العام للفترة (١٩٧١ ـ ١٩٧٩) إلى حوالى ٥٣ مليار دولار في المتوسط العام للفترة (١٩٧٩/ ١٩٨٤)[٢]، بينما ازدادت نسبة عجز الموازنة/الناتج المحلي الإجمالي لتبلغ حوالى ٣,٤ بالمئة في عام ١٩٨٢، وتحولت الولايات المتحدة إلى المدين الأول في القائمة الدولية برقم يقترب من حوالى ألف مليار دولار.

وعلى ما يبدو، فإن الولايات المتحدة الأمريكية لم ترغب في إجراء إصلاحات هيكلية لمعالجة الخلل في أوضاعها الاقتصادية. وكان انحيازها دائماً يأخذها إلى محاولة تأمين مستوى معيشي للفرد الأمريكي عند مستوى أعلى من قدراته الإنتاجية، حتى ولو كان الثمن هو التضحية بميزاتها التنافسية في دورة المبادلات السلعية الدولية، وبالتالي فلقد حافظت السياسات الاقتصادية والمالية للولايات المتحدة على سعر صرف للدولار يتجاوز بحوالى ٥٠ بالمئة مستواه الطبيعي في محاولة للسيطرة على معدلات التضخم في الداخل والحفاظ على المستوى المعيشي المرتفع لمواطنيها، ولم تتردد مراراً في رفع سعر الفائدة كإغواء لجذب مزيد من رؤوس الأموال الأجنبية لمعالجة الخلل في ميزان المدفوعات (وعلى سبيل المثال، فلقد ازداد سعر الفائدة من حوالى ٧ بالمئة في عام ١٩٧٨ إلى حوالى ٢١ بالمئة في عام ١٩٨٢، بينما لم يزدد معدل التضخم إلا من حوالى ٨,٥ بالمئة إلى حوالى ١٢ بالمئة في الفترة نفسها).

ولكن كل ذلك، لم يثمر نتائجه المتوقعة، واستمر العجز يتراكم في ميزان المدفوعات، ولم تفلح مناورات الحرب التجارية التي أدارتها واشنطن ضد شركائها التجاريين في تقليص العجز، فلقد كان الشركاء بدورهم يضاربون على الدولار، ومع تردي الأوضاع استدارت السياسات الأمريكية للاقتراب من مداخلتين:

١ ـ إعادة مراجعة موقفها من الشركات المتعددة الجنسيات.

٢ ـ استثمار مزاياها التنافسية في مجال الخدمات (ولقد عبرت هذه المزايا عن نفسها في سجلات ميزان المعاملات غير المنظورة، حيث ازداد الفائض من حوالى ١١ مليار دولار في الفترة (١٩٧١ ـ ١٩٧٩) إلى حوالى ٢٣ مليار دولار في الفترة

---

(٢) United Nations, Bureau of Census, *Historical Statistics of the United States, 1986* (Washington, DC: U.S. Govt. Print. Off., [1986]).

(١٩٧٩ ـ ١٩٨٢)[٣].

وكان لهاتين المداخلتين دورهما في إدارة المفاوضات مع الشركات المتعددة الجنسيات، وتمخضت المفاوضات عن مذكرة تفاهم حملت الإرهاصات الأولى لاستراتيجية الخصخصة، وحددت مبكراً هدفها المحوري في خصخصة الخدمات. وفي الخلفية يبقى تساؤلين: لماذا انتهت العلاقة بين الشركات المتعددة الجنسيات والحكومة الأمريكية إلى مأزق تناقض!! ولماذا كانت خصخصة الخدمات هي البوابة إلى المخرج!!

١ ـ الشركات المتعددة الجنسيات والحكومة الأمريكية: مأزق التناقض

في عام ١٨٦٧ شهد العالم الرأسمالي ميلاد أول شركة متعددة الجنسيات، عندما قامت شركة سنجر الأمريكية لماكينات الخياطة بإنشاء مصنع لها في مدينة غلاسكو في اسكتلندا، في رد فعل لقرار الحكومة البريطانية ـ آنذاك ـ برفع الرسوم الجمركية على وارداتها من هذه الماكينات، ثم لحقت بها شركات أخرى، مثل شركة فورد الأمريكية للسيارات، وشركة وستنغهاوس الأمريكية للكوابح الهوائية.

ولقد بدا الأمر، ومنذ الوهلة الأولى، أن ظاهرة «الشركات المتعددة الجنسيات» هي ظاهرة أمريكية أصيلة تعكس واقع الاستباق الزمني للولايات المتحدة في مضمار الاستثمارات الدولية المباشرة (فلقد بلغ مجموع استثماراتها الدولية المباشرة قبل الحرب العالمية الأولى حوالى ٦٠٠ مليون جنيه استرليني، في مقابل ٤٠٠ مليون جنيه استرليني لبريطانيا العظمى وحوالى ٢٠٠ مليون جنيه استرليني لألمانيا القيصرية)، وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية تضاعفت الاستثمارات الأمريكية المباشرة خارج الحدود بمعدل نمو بلغ حوالى ١٠ بالمئة سنوياً في مقابل ٧ بالمئة كمتوسط عام لإجمالي التدفقات الاستثمارية الدولية المباشرة[٤].

وعلى الرغم من الميلاد التاريخي للشركات المتعددة الجنسيات كإحدى حلقات التطور العضوي للرأسمالية الأمريكية، إلا أن هذه الشركات قادت ـ في ما بعد ـ إلى التأثير السلبي في الميزان التجاري وميزان المدفوعات الأمريكيين، فلقد قامت بتصدير جزء من إنتاجها إلى السوق الأمريكي، بينما ربحت ـ وبفارق مؤثر ـ سباق المنافسة مع المنتجات الأمريكية المنشأ في الأسواق الخارجية (وعلى سبيل المثال، ففي عام ١٩٧٦ كانت نسبة التفوق حوالى ٣:١ لصالح الشركات المتعددة الجنسيات)[٥]، وفي

(٣) المصدر نفسه.

(٤) إصدارات مختلفة للبنك الدولي.

(٥) *International Economic Report of the President, 1977.*

الوقت نفسه عمدت هذه الشركات إلى تحويل رؤوس أموال من الداخل الأمريكي لتمويل توسعاتها الرأسمالية في الخارج، بينما انخفضت تحويلاتها إلى الداخل الأمريكي في إطار استراتيجيتها لتنويع حوافظها المالية (وبحساب الأرقام، فلقد حولت هذه الشركات حوالى ١٢١ مليار دولار من الداخل الأمريكي في عام ١٩٤٦، وارتفع الرقم إلى حوالى ٥٦٧ مليار دولار في عام ١٩٦٥، ثم تضاعف إلى حوالى ١١٣٤ مليار دولار في عام ١٩٧٤)[٦].

وفي بداية السبعينيات، ومع الخيوط الأولى لظلال التناقض، لجأت الحكومة الأمريكية إلى فرض قيود تشريعية وإجرائية للحد من تدفق رؤوس الأموال إلى الخارج، وتم توظيف الأورو ـ دولار في أسواق الأوفشور كآلية بديلة لتمويل التوسعات الرأسمالية للشركات المتعددة الجنسيات، ولكن ظلال التناقض لم تتوار، فالفروع الخارجية للبنوك الأمريكية لم تتعد حصتها حوالى ١٤ بالمئة من السوق المصرفي للأورو ـ دولار، وحتى عندما رخص البنك الفدرالي الأمريكي في عام ١٩٨٠ للبنوك الأمريكية بفتح فروع داخلية تتعامل على مثال سوق الأوفشور ولا تخضع للقوانين المعمول بها في الداخل الأمريكي، فإن هذه الفروع لم تحصل إلا على حوالى ٩ بالمئة من إجمالي الودائع النقدية المتحركة[٧]، ولم تكن هذه النسب كافية لتصحيح الخلل الأمريكي في المدفوعات، وبالتالي لم تكن كافية للخروج من مأزق التناقض مع الشركات المتعددة الجنسيات، وبدا الخروج رهناً بالحركة على عدة محاور في إطار التنسيق المشترك:

أ ـ قيام الشركات المتعددة الجنسيات بممارسة الضغط وعند الحدود القصوى لتحرير تجارة الخدمات دولياً (ومن بينها خدمات البنوك)، بما يساعد الاقتصاد الأمريكي على استثمار تفوقه النسبي في مجالات الخدمات (ومن بينها مجال البنوك) لتعزيز الجانب الدائن في ميزانه الجاري، في وقت تتسارع فيه تجارة الخدمات بمعدل نمو مضاعف مقارنة بمعدل نمو تجارة السلع (١٠ بالمئة في مقابل ٥ بالمئة).

ب ـ قيام الشركات المتعددة الجنسيات بتمويل توسعاتها الرأسمالية من أسواق النقد المحلية مع تقليل الاعتماد على سوق الأورو ـ دولار، لرغبة الولايات المتحدة ـ **أولاً** ـ في تدنية رقم العجز في ميزانها الجاري مع الدول الأوروبية (وهو العجز الذي يمثل شريان التغذية الرئيسي لموارد سوق الأورو ـ دولار)، ولرغبتها ـ **ثانياً** ـ في تحويل كل أسواق النقد المحلية إلى أسواق «أوفشور»، بما يساعد على زيادة حصة البنوك الأمريكية من إجمالي الودائع الوطنية والدولية، وإعادة ضخها إلى الداخل

(٦) US Department of Commerce, 1976.

(٧) Monique Fouet, *Le Dollar*, collection repères; 36 (Paris: La Découverte, 1985).

الأمريكي، لتعزيز الجانب الدائن في ميزان المدفوعات من دون الحاجة إلى زيادات مصطنعة في سعر الفائدة.

ج ـ التزام الشركات المتعددة الجنسيات بضخ استثماراتها في بحوث التنمية والتطوير في الشركة ـ الأم في الداخل الأمريكي (بما يوثق للاقتصاد الأمريكي امتياز التفرد في مضمار المنافسة العالمية)، في مقابل فتح السوق الأمريكي لصادرات هذه الشركات.

كل هذه المحاور(٨) تلاقت معاً لرسم مسودة هندسة «الخصخصة» كمخرج لأزمة التناقض بين الحكومة الأمريكية والشركات المتعددة الجنسيات (كإحدى العقد العصبية لأزمة الاقتصاد العالمي). وإذا عاودنا وضع النقاط فوق الحروف، فإن خطوط الهندسة تستقيم في اتجاه هدف محوري، وهو خصخصة الخدمات، وإن مرمى الهدف يستقر عند خصخصة البنوك، بينما يتسع مجال الهدف ليحمل استراتيجية الحركة إلى أفق التدويل.

٢ ـ خصخصة الخدمات: شواهد الملف

لم تأت الشواهد العملية في وقائع الخصخصة بعيدة عن الاستقراء السابق، ففي مرافعة الحيثية برهنت كل التجارب على مصداقيتها بشواهد تلتصق بقطاع الخدمات بأكثر مما تلتصق بأي قطاع آخر. ففي بريطانيا ـ على سبيل المثال ـ كان جهد الخصخصة نشطاً حول محاور خدمية، مثل تحويل حوالى ٨٥٠ ألف مستأجر إلى ملاك منازل، كانت تتبع في ملكيتها لسلطات الحكم المحلي، كما تراجعت الأسهم المملوكة للحكومة في مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية (بريتش تيلكوم) إلى أقل من ٥٠ بالمئة من مجموع أسهم الملكية. وهذه المؤسسة بالذات كانت ترغب في التحرر من القطاع العام تهرباً من القيود التي تفرضها وزارة الخزانة على استثماراتها في الخارج، كما قامت الحكومة ببيع شركة الغاز بالكامل إلى القطاع الخاص، بالإضافة إلى عدد آخر من المشروعات التي تندرج في مجال الخطوط الجوية والفنادق والطرق والنقل، كما قامت ببيع شركة الشحن الوطنية (وهي إحدى شركات الخدمات) إلى العاملين فيها. وفي أول اجتماع للجمعية العمومية للشركة بعد خصخصتها صوت العمال بالموافقة على استثمار جزء من الأرباح في الخارج، وكان التصويت بمثابة تحدّ لإرادة النقابات العمالية، التي التزمت دوماً بموقف مناهض للاستثمار في الخارج، ولم يكن قفاز التحدي مجرد عارض استثنائي تبرره ملابسات الحالة، بقدر ما كان قرينة

---

(٨) هذه المحاور تبدو وكأنها الوجه الآخر للخيارات التي سبق ذكرها، للخروج بالاقتصاد العالمي من أزمة الركود التضخمي.

أصيلة لارتباط استراتيجية الخصخصة بالخدمات، فالعمال في مجال الخدمات أقل التحاماً بالتراث التاريخي للعمل النقابي، والذي انصهر في العمق مع وحدة الطبقة العاملة في الصناعات التحويلية.

ثم تأتي التجربة التركية لتضيف شاهداً جديداً في ملف الدعوى، فلقد كان الإنجاز الرئيسي في التجربة هو نقل ملكية الخطوط الجوية التركية إلى القطاع الخاص، وتأجير بعض المرافق العامة مثل كوبري استانبول. والأمر لا يختلف كثيراً في دول أخرى مثل ماليزيا وكولومبيا. . . إلخ.

ثم يبلغ الأمر مداه صراحة عندما تتحول تجربة غرينادا إلى نموذج للمحاكاة وفقاً لشهادة دونالد شاي، نائب رئيس مجموعة «ماك» الاستشارية الدولية، للإدارة العامة، فهو يصف التجربة بقوله: «إنها قابلة للنسخ كنموذج لدول أخرى»[٩]، وهذه التجربة/ النموذج هي في النهاية مجرد خصخصة خدمات، فالقطاع العام في غرينادا لا يضم في حافظته سوى ٢٩ مشروعاً، يصنف من بينها ٢٧ مشروعاً في نطاق الخدمات، ومن الملفت للنظر أن أدبيات الخصخصة تسترجع دائماً قرار مجلس وزراء غرينادا ببيع أكبر بنكين حكوميين، باعتباره القرار ـ المايسترو في منظومة التجربة.

٣ ـ خصخصة الخدمات وخصخصة القطاع الصناعي: الضلع المشترك

في حقيقة الأمر، لم تكن خصخصة الخدمات بعيدة عن خصخصة القطاع الصناعي، فلقد جمعهما ضلع مشترك امتد بمحاذاة التطورات التقانية (التكنولوجية) التي أفسحت للخدمات الإنتاجية موقعاً رئيسياً في منظومة الإنتاج من خلال نظم التصنيع المرنة، والتي يتم فيها العمل بتحكم مركزي للكومبيوتر، أو من خلال نظم التصنيع المتكامل باستخدام الكومبيوتر في عمليات التصميم وإرشادات التصنيع واختيار الخامات المطلوبة، أو من خلال تقانة (تكنولوجيا) الإدارة، التي تتضمن برامج خفض المخزون، وبرامج بحوث العمليات، وبرامج اختبار الجودة والربط الديناميكي في حزمة واحدة بين تصميم السلعة وتصنيعها وتسويقها.

وفي ضوء الثقل المتنامي للخدمات الإنتاجية، لم يعد هناك مجال للحديث عن المزايا النيوكلاسيكية للمشروع الصناعي الكبير، والتي تجد صداها في وفورات السعة، ولكن صار الحديث أكثر تركيزاً على الحجم المرن للمشروع الذي تتأرجح أبعاده تمدداً وانكماشاً وفقاً لمواءمة الاستجابة لمفعول الجرعة التقانية (التكنولوجية) (طرق إنتاج

---

(٩) دونالد شاي، «تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص: حالة جريتادا،» في: ستيف هـ. هانكي، محرر، **تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص والتنمية الاقتصادية في الشرق والغرب**، ترجمة محمد مصطفى غنيم (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٠).

جديدة ـ سلع متنوعة ـ خدمات مبتكرة... إلخ)، ولأن انكماش المشروع أو تمدده يسلك بالضرورة في إطار قانوني يحتكم إلى حقوق الملكية ويوثقها، ويرتب عليها حقوق الإدارة، فإن خصخصة القطاع الصناعي لا تعني ـ بالحتم ـ نقل ملكيته برمتها إلى القطاع الخاص، ولكنها تعني ـ وبترجيح نسبي ـ نقل إدارة وحداته إلى مؤسسات خاصة (محلية أو دولية) من خلال عقود إدارة(١٠)، ليتحرر القطاع العام الصناعي من روتين اللوائح الذي يضع قيداً على التوافق الوظيفي والزمني مع متغيرات الحجم المرن للمشروع، وفي ظل الإدارة الخاصة يمكن إخضاع القطاع لسياسات «النمو في إطار مكافحة التضخم»، والتي سوف نتوقف عندها لاحقاً.

وتبقى في النهاية ملاحظة أخيرة مؤداها أن عقود الإدارة كإحدى آليات خصخصة القطاع الصناعي، هي ـ في حد ذاتها ـ شكل من أشكال خصخصة الخدمات، بما يؤكد مجدداً على أن الأخيرة هي الهدف المحوري لاستراتيجية الحركة.

ثانياً: سياسات التعديل الهيكلي: الإسقاطات الخلفية

تبقى خصخصة الخدمات في الإسقاطات الخلفية لسياسات التعديل الهيكلي، وبمقارنة هذه السياسات كما تداولتها أدبيات الخصخصة، نجد أن محاورها تمتد هكذا:

١ ـ تحويل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص من خلال أساليب متعددة للبيع (مشتر واحد، شريك رئيسي، اكتتاب عام).

٢ ـ إعمال آليات السوق وإطلاق قوى المنافسة بعيداً عن أشكال الاحتكار.

٣ ـ التخفيف من القيود البيروقراطية والحكومية التي تشل من ميكانيزمات العرض والطلب، وتوظيف السعر في توجيه تخصيص الموارد وترشيد استخدامها اقتصادياً.

٤ ـ تنشيط القطاع الخاص وتحريره من كل القيود المكبلة لنشاطه، وعلى سبيل المثال:

أ ـ السماح بدخوله منافساً للحكومة وللقطاع العام في دورة الإنتاج السلعي

---

(١٠) بالاستدلالات الأولية فإنه يصعب الرهان على بيع القطاع العام الصناعي كله إلى المؤسسات الخاصة والمستثمرين الأفراد لضخامة قيمة أصوله، وفي التجربة البريطانية ـ مثالاً ـ لم يتم بيع سوى ١٥ بالمئة من القطاع.

والخدمي، بما في ذلك خدمات المرافق.

ب ـ السماح بدخوله منتجاً للخدمات السيادية التي تحتكرها الحكومة (الكهرباء، النقل الجوي، الاتصالات السلكية واللاسلكية. . . إلخ).

ج ـ السماح له بالتوسع في مباشرة عقود الإدارة للوحدات التابعة للحكومة أو للقطاع العام.

د ـ تنقية القوانين المعمول بها في كل ما يعرقل النشاط الاستثماري الخاص.

٥ ـ التوسع في التحميل المباشر لتكلفة الخدمات للمستفيدين.

٦ ـ خفض العجز في الموازنة بالتخفيف الفوري لصور الدعم والكف عن سياسة النقد الرخيص.

١ـ استراتيجية الخصخصة: النمو في إطار مكافحة التضخم

تبدو المحاور السابقة وكأنها انقلاب على سياسات «النمو في إطار التضخم»، وهي السياسات التي سادت العالم ـ تحت تأثير النظرية الكينزية ـ منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى منتصف الثمانينيات. ولقد اعتمدت هذه السياسات على التوسع النقدي وزيادة الإنفاق الحكومي ونشر شبكة التأمينات الاجتماعية كأدوات تنفيذية، وبالفعل فلقد جاءت بنتائج إيجابية على مستوى مكافحة البطالة، ولكن المسارات الجانبية لإيقاع الحركة انسحبت إلى:

أ ـ القبول بمستويات منخفضة لإنتاجية العمل.

ب ـ اللجوء إلى رفع أسعار الفائدة الاسمية للحفاظ على قيمة موجبة لأسعار الفائدة الحقيقية.

ج ـ تقييم أسعار العملة بأسعار أعلى من أسعار التوازن، وبالتالي خفض الاحتياطيات النقدية.

د ـ تعزيز قبضة الاحتكارات الداخلية والدولية.

وكل هذه المسارات قادت ـ في ما بعد ـ إلى حالة من الركود التضخمي، وإلى أزمة في الاقتصاد العالمي.

وفي رد فعل مضاد، تأتي استراتيجية الخصخصة لتتبنى سياسات معاكسة يمكن وصفها بسياسات «النمو في إطار مكافحة التضخم»، والتي تتناولها الأدبيات الاقتصادية تحت مسمى «السياسات النيوليبرالية»، وكل سياسات التعديل الهيكلي هي إشارات في هذا الاتجاه.

والنمو في إطار مكافحة التضخم يستدعي، وبقياس المخالفة، العمل على المحاور التالية:

أ ـ رفع مستوى إنتاجية العمل، وبالتالي تدنية تكلفة الإنتاج.

ب ـ خفض معدلات التضخم.

ج ـ زيادة الاحتياطيات النقدية.

د ـ القبول بأسعار صرف طبيعية.

هذه المحاور تمثل الإسقاطات الخلفية لسياسات التعديل الهيكلي، والتي تقودنا في النهاية إلى خصخصة الخدمات.

٢ ـ الخصخصة وإنتاجية العمل: عودة إلى الخدمات

لا تعود زيادة إنتاجية العمل رهناً ـ في ظل التطورات التقانية (التكنولوجية) المعاصرة ـ بالتكثيف الرأسمالي الخام، ولكنها مرهونة بمصفوفة الخدمات الإنتاجية التي يقدر القطاع الخاص على توفيرها، كما أنها مرهونة في الوقت نفسه بإدارة العمل من دون التقيد بلوائح روتينية، وعقود الإدارة تملك رخصة القفز فوق اللوائح الروتينية التي تدير وقت العمل من دون اهتمام بالعمل ذاته (فالمهم واحتكاماً إلى اللوائح أن يوجد العاملون في توقيت معين، وأن ينصرفوا في توقيت محدد، أما العمل ذاته فهو يأتي في الدرجة الثانية من الأهمية).

وفي القياس المقارن، تخضع زيادة إنتاجية العمل لمعيارين: إنتاج كمية أكبر من الناتج بكمية المدخلات نفسها أو إنتاج القدر نفسه من الناتج، ولكن بكمية أقل من المدخلات. والمعيار الأخير هو الأكثر تكراراً في أدبيات الخصخصة، وتنسحب إليه كتابات رجال مثل روبرت بول وهانكي وغيرهما. ومن المثير للانتباه أن هذه الكتابات وظفت قطاع الخدمات كدليل إرشادي. وفي دراسته أكد هانكي[١١] على قدرة القطاع الخاص على توفير حوالى ٥٠ بالمئة في المتوسط من تكلفة التشغيل مقارنة بالقطاع العام في مجالات: الخدمات المحاسبية، وخدمات الخطوط الجوية، وخدمات الصيانة والكهرباء والمياه... إلخ، أي أن زيادة إنتاجية العمل يتسارع إيقاعها في مجال خصخصة الخدمات، وهي دراسة يمكن تبرير نتائجها بـ:

أ ـ ارتباط العمل في قطاع الخدمات بالنشاط الخلاق للمبادرة، ونشاط تقيده اللوائح الحكومية.. والعكس صحيح في القطاع الخاص.

---

(١١) ستيف هـ. هانكي، «استراتيجيات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص،» في: المصدر نفسه.

ب ـ إن قطاع الخدمات بطبيعته هو قطاع مدخر لرأس المال، ومن ثم تتسارع فيه معدلات الإحلال الرأسمالي، والإجراءات الحكومية قد تحد من إيقاع التسارع، وبالتالي تخفض من إنتاجية العمل. . والعكس صحيح في القطاع الخاص.

ج ـ إن نسبة تكلفة العمل/ التكلفة الإجمالية في قطاع الخدمات تفوق دائماً النسبة المناظرة في القطاعات الأخرى. ومن ثم، فإن انخفاض تكلفة العمل بنسب متساوية في كل القطاعات، يقود إلى خفض التكلفة الإجمالية في قطاع الخدمات بنسبة أكبر مقارنة بالقطاعات الأخرى.

وإلى هذه المبررات يمكن أن نضيف ملاحظة روبرت بول حول استجابة قطاع الخدمات لوعود المنافسة أو على حد تعبيره: «إن القطاع الخدمي (العام والحكومي) لا يستجيب لحاجة المستهلك أو لرغباته، وبالتالي فإن إطلاق حرية المنافسة في سوق الخدمات سوف يساعد كثيراً على ترشيد استخدام الموارد في نقطة التلاقي بين العرض والطلب»[١٢].

وهكذا تتحول خصخصة الخدمات إلى آلية من آليات مكافحة التضخم، وإذا كانت خصخصة الخدمات قادرة على خفض تكلفة التشغيل[١٣]، فإنها بذلك تتحول إلى آلية لسياسات «النمو في إطار مكافحة التضخم»، وفي السياق فإنها تكتسب أبعاداً أخرى.

٣ ـ الخصخصة ومكافحة التضخم: أبعاد أخرى

إذا كانت سياسات التعديل الهيكلي تلح على خفض عجز الموازنة كإحدى آليات مكافحة التضخم، فإن تقليص مخصصات الدعم، بل وإلغاءها، هو هدف يتصدر أولويات استراتيجية الخصخصة، وحيث إن الدعم الممنوح للمرافق العامة هو بند رئيسي في قوائم الدعم، فإن خصخصة الخدمات تكتسب بعداً جديداً كآلية لمكافحة التضخم. فإدارة المرافق العامة لا تخضع لنظام محاسبي دقيق لتقدير التكاليف الاقتصادية للتشغيل (ففي العادة لا تتضمن موازنة هذه المرافق بنوداً مثلت تكلفة التقاعد وتكلفة الاستهلاكات الرأسمالية. . . إلخ)، ومن ثم، فإن خسائرها الحقيقية تتجاوز خسائرها الدفترية، والفرق بينهما يدفع بالمنحنى البياني للدعم إلى انقلابات صاعدة عبر فترات دورية، ليزداد بالتالي الإنفاق العام[١٤] ويزداد معه عجز الموازنة.

---

(١٢) ر. بول، «العقبات الأساسية في وجه تحويل الملكية العامة إلى الخاصة،» في: المصدر نفسه.

(١٣) وفقاً للسياق التحليلي للورقة، فإن الوعود التي تطوف بها خصخصة الخدمات، لن تقود إلى خفض تكلفة التشغيل في قطاع الخدمات فقط، ولكن أيضاً في القطاعات السلعية.

(١٤) وفقاً للإحصاءات الدولية فلقد ازداد الإنفاق العام ـ في المتوسط العام ـ بحوالى ٣ بالمئة سنوياً في الفترة ١٩٦٠/ ١٩٨٠.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الدعم بطبيعته يخلق فائض طلب، وفائض طلب الخدمات يختلف عن فائض طلب السلع، فالأخير يمكن امتصاصه بمزيد من العجز في الميزان التجاري، ولكن فائض طلب الخدمات لا يمكن امتصاصه إلا برفع سعر الخدمات والتوسع في جانب العرض بضخ استثمارات خدمية جديدة تضيف أعباء إلى كاهل النفقات الرأسمالية للموازنة العامة، وربما تقود إلى مزيد من عجز الموازنة.

وهكذا، تراهن أدبيات الخصخصة على فعالية «خصخصة الخدمات» في خفض عجز الموازنة، ولكنه رهان لا يصدق إلا بقدرة القطاع الخاص على خفض تكلفة الخدمات وتدبير استثمارات التوسع.

٤ ـ التعديل الهيكلي: التمهيد لخصخصة البنوك

وعلى الجانب الآخر، فإن سياسات التعديل الهيكلي، وهي تعمد إلى الاقتراب من الحدود الطبيعية لأسعار صرف العملات، وإلى زيادة الاحتياطيات النقدية، تستجيب ـ ابتداء ـ للتطورات الجارية في النظام المصرفي الدولي، ثم تخلص ـ انتهاء ـ إلى التمهيد لخصخصة البنوك، باعتبارها ـ وكما سبق القول ـ مرمى الهدف الذي تتقاطع عنده خطوط خصخصة الخدمات.

فالبنوك التجارية ـ ومنذ الثمانينيات ـ هي الممول الرئيسي للتدفقات النقدية إلى بلدان العالم الثالث (حوالى ٧٠ بالمئة من إجمالي التدفقات)[١٥]، ومن ثم فإن الضرورة تلح على تحرير سعر الصرف حتى يمكن زيادة الاحتياطيات النقدية لتأمين ضمانات التغطية للقروض البنكية.

ولأن السلطات السيادية للبنوك المركزية يمكن أن تتدخل لرفع أسعار صرف العملات الوطنية، كما أنها تسيطر على الاحتياطيات النقدية، ولا تقبل بتوظيفها إلا في استثمارات قصيرة المدى في الدول المتقدمة (ودائع بنكية، وأذون خزانة... إلخ)، فإن استقرار النظام المصرفي الدولي سيبدو مشروطاً ـ ومن جهة نظر الدول المتقدمة، وبخاصة الولايات المتحدة ـ بالحد من السلطات السيادية للبنوك المركزية[١٦]، حيث تتحرر البنوك التجارية من الإلزام المسبق بإيداع نسبة من ودائعها في البنوك المركزية من دون مقابل، ولا يتم الخصم من الاحتياطيات النقدية لتعزيز سعر صرف العملات الوطنية، وفي الوقت نفسه يمكن تحويل هذه الاحتياطيات إلى الدول المتقدمة في

---

(١٥) في الستينيات كانت المعونات تمثل حوالى ١٠ بالمئة من إجمالي التدفقات النقدية إلى بلدان العالم الثالث، ولكن النسبة تدهورت بشدة بدءاً من الثمانينيات.

(١٦) لعلنا ـ هنا ـ نستعيد مسودة مذكرة التفاهم بين الحكومة الأمريكية والشركات المتعددة الجنسيات والتي أكدت على خصخصة البنوك كأحد المحاور الرئيسية للعمل المشترك.

صور استثمارات متوسطة أو طويلة الأجل[١٧]، ولعل ذلك يفسر:

أ ـ لماذا يصر منظرو الخصخصة في دعوتهم إلى «خصخصة البنوك»[١٨] على تطوير الأداء الوظيفي للبنوك التجارية، حيث تضطلع بمهام بنوك الاستثمار!!

ب ـ لماذا تنسق ـ وبترتيبات مشتركة ـ البنوك التجارية في الدول المتقدمة مع صندوق النقد الدولي، بحيث لا تمنح قروضها إلا للدول التي وقعت اتفاقيات للتعديل الهيكلي مع الصندوق، في وقت يملي فيه الأخير شروطه على الدول المقترضة، وخصخصة البنوك تعلن عن نفسها على رأس عريضة الشروط!!

والإسقاطات الخلفية لسياسات التعديل الهيكلي تقود ـ بالضرورة ـ إلى تتبع آثارها الجانبية.

ثالثاً: الخصخصة: الآثار الجانبية

الخصخصة ـ وكأي استراتيجية حركة ـ تترك وراءها آثاراً جانبية، أو بمعنى أدق، مخلفات حركة، وكفاءة الأداء وحدها هي التي يمكن لها الاحتواء النسبي لمضاعفات الآثار، من دون رهان مسبق على مصادرتها بالنفي. وأبرز الآثار الجانبية للخصخصة ستعمل بمفعولها في اتجاه سوق العمل والسوق المالي.

١ ـ سوق العمل: مراجعات ومداخلات

بادىء ذي بدء، تدعو استراتيجية الخصخصة والتطورات التقانية (التكنولوجية) المصاحبة لها إلى إعادة مراجعة مفهوم العمل، فالعمال لم يعودوا طبقة اجتماعية متفردة بخصائصها التشكيلية، ولكن مجرد فصيل في ائتلاف كتلة العمل التي تضم العلماء والخبراء والمهندسين وعمالة الخدمات الفنية والتسويقية... إلخ، فالتنظيم الشبكي بين أطراف هذه الكتلة هو ـ وكما سبق القول ـ الشرط الفني لزيادة إنتاجية العمل.

ولأن الخصخصة ستتعامل مع كتلة العمل، ولأن لكل كتلة أبعاداً حرجة حاكمة لتوازناتها، فإن إدارة المشروعات ستبحث عن تسكين الكتلة الحرجة للعمل، في ظل اعتراف تقريري بأن سياسات النمو في إطار التضخم قد خلقت ـ بالفعل ـ فائض عمالة

---

(١٧) وبذلك يتم تعزيز الجانب الدائن في ميزان المعاملات الرأسمالية للدول المتقدمة.

(١٨) انظر على سبيل المثال: لورانس وايت، «تحويل القطاعات المالية للقطاع الخاص،» في: هانكي، محرر، المصدر نفسه.

في دورات التشغيل. . . فلا مفر من التخلي عن هذا الفائض (أو جزء منه) والدفع به إلى حالة بطالة صريحة، وحول هذا الفائض يثور الجدل بين مؤيدي ومعارضي الخصخصة.

وفي تقديري ان هذا الجدل ليس سوى ظلال حاضرة للمسألة المحورية في مداولة البطالة/العمالة، فالمسألة تتعلق أساساً بالتطورات المتوقعة في سوق العمل، والتي يمكن استقرائها عبر ثلاث مداخلات:

أ ـ إعادة تركيب العمل ـ في ضوء التطورات التقانية (التكنولوجية) المعاصرة ـ لصالح الفئات المؤهلة، وبالتالي فإن نسبة البطالة بين الفئات غير المؤهلة ستزداد ارتفاعاً.

ب ـ ارتباط الحجم الحرج لكتلة العمل تمدداً وانكماشاً بالتوسعات الرأسمالية المحتملة للمشروعات.

ج ـ إن الطلب على العمل، وفي ظل سياسات نيوليبرالية، لن يخضع لمعادلة التوازن النيوكلاسيكي (الأجر، وقيمة الإنتاجية الحدية للعمل)، لأن هذه السياسات تعمل في مساحة المرحلة الأولى لقانون النسب المتغيرة.

المداخلة الأولى هي بالفعل المشكلة المعلقة في أدبيات الخصخصة ومن دون حلول نهائية، فالعمل غير المؤهل لا مكان له في دولاب سياسات الخصخصة، وفي الوقت نفسه فإن أحزمة الفقر التي تعرفها بلدان العالم الثالث تحرص على السلوك الإنجابي المفرط، وفي مداه يرتفع معدل النمو الديمغرافي إلى حوالى ٣ بالمئة، وفي متوالية الحساب، يقفز معدل نمو عرض العمل ـ على الأقل ـ إلى ٥ بالمئة في أوساط الفقراء، وهو معدل لا يمكن استيعابه في ظل سياسات الخصخصة.

والمداخلة الثانية تتصل بميكانيزمات إدارة المشروعات في ظل الخصخصة، فالعمل في مساحة المرحلة الأولى من قانون النسب المتغيرة لن يساعد على خلق أسعار توازن، ولكنه سيثمر حزمة من الأسعار المتغيرة، وسترتبط هذه الأسعار طردياً بالكميات المنتجة. ومن ثم فإن كل مشروع ـ وللحفاظ على وضعه التنافسي ـ لن يتوسع كثيراً في حجم إنتاجه من سلعة واحدة أو خدمة واحدة، ولكنه سيعمد في توسعاته الرأسمالية إلى الانتقال من نشاط إلى آخر، أي أن المشروع في النهاية سيكون مشروعاً متعدد الأنشطة، وبالتالي فإن عجز العامل عن تطويع مهاراته لاكتساب خبرات جديدة تساعده على الانتقال الموضعي بين الفروع المختلفة للأنشطة (في ما يمكن أن يوصف بمعدل الإحلال المهاري)، قد يستبعده من كتلة العمل الحرجة للمشروع بحثاً عن بديل آخر. وفي هذه الحالة، قد يعرف سوق العمل شكلاً جديداً للبطالة التي يمكن وصفها ـ اصطلاحاً ـ بالبطالة الحركية. وفي المحصلة، سترفع السياسات

النيوليبرالية للخصخصة معدل البطالة، وأهم من ذلك فهي ستسقط من مثالها الاقتصادي هدف «التوظيف الكامل» وتستبدله بهدف آخر، وهو تعيين حد أقصى لمعدل البطالة لا ينبغي تجاوزه، وفي أغلب التقديرات يقترب هذا الحد من حوالى ١٠ بالمئة (أي ضعف معدل البطالة الاحتكاكية).

ثم تأتي المداخلة الثالثة بمستجداتها، فالكتلة الحرجة للعمل داخل المشروع ليست رقماً محدداً، ولكنها متصل حسابي يتأرجح بين حد أدنى وحد أقصى، وفقاً لمحددين: سعر عرض العمل وإنتاجية العمل، فارتفاع سعر عرض العمل يقود إلى تمدد الحد الأدنى لكتلة العمل الحرجة، والعكس صحيح، بينما زيادة إنتاجية العمل تقود إلى تقلصه، والعكس صحيح. وهكذا فإن إدارة المشروع ستعمد في خياراتها الاستراتيجية إلى الضغط في اتجاه خفض سعر عرض العمل وزيادة إنتاجيته، حتى يتسع أمامها هامش المناورة في تعيين الحجم الحرج لكتلة العمل.

وكل هذه المداخلات تبرر التوقع بأن الخصخصة ستندفع في اتجاه إعادة هيكلة الإطار المؤسسي لسوق العمل، بحيث يتراجع دور النقابات في التأثير في عقود العمل، وتكف الدولة عن الإلزام بحد أدنى للأجر أو بنسب مقررة للتأمينات الاجتماعية، ويتم التحلل من التعاقدات الطويلة الأجل إلا في حالات العمل الأكثر مهارة، والتي يتوقع زيادة إنتاجيته على المدى الطويل، ليرجح في المحصلة الثقل النسبي للعمالة المؤقتة في مقابل العمالة الدائمة.

٢ ـ المتغيرات المالية: إشكالية التوازن

لن تلحق الآثار الجانبية للخصخصة بسوق العمل فقط، ولكنها ـ أيضاً ـ ستلاحق المتغيرات المالية، فهناك احتمالات قائمة بزيادة نسبة مكون الريع وشبه الريع إلى الدخل القومي، وهي احتمالات تعززها:

أ ـ الأفكار المطروحة حول المعاش المبكر للعاملين، وهي مجرد رسملة للقيمة الحالية لحقوق العمل عند سعر خصم معين (والأرجح دائماً أن يكون سعر الفائدة السائد). وفي أغلب الظن، فإن نسبة محسوسة من هؤلاء العاملين ستودع هذه القيمة كودائع آجلة في البنوك، أو ستقوم بتوظيفها كأسهم في صناديق الاستثمار، والاعتماد على عائد الربح للإنفاق على أسرهم.

ب ـ مضاريات البورصة والتي ستصاحب عمليات الخصخصة ستفتح بدورها القنوات لتدفق عوائد ريعية.

ج ـ التكالب على الاستثمار في العقارات كرد فعل لسياسات تعمل على الانخفاضات المتتالية في سعر الفائدة لتقترب ـ بذلك ـ من مصيدة السيولة، وكذلك،

كرد فعل لسياسات حكومية تنشط في اتجاه الاستثمارات العقارية للحصول على إيرادات إضافية لسد عجز الموازنة بعيداً عن سياسات النقد الرخيص.

تقود الزيادة النسبية في المكون الريعي وشبه الريعي في الدخل القومي إلى نمو الكتلة النقدية في ظل انخفاض سعر الفائدة، ولكن ـ في المقابل ـ فإن زيادة الدين المحلي/الدخل القومي الذي قد يقود إلى زيادة سعر الفائدة، قد يدفع هو الآخر إلى زيادة الكتلة النقدية، وبالتالي فإن الإشكالية المالية لسياسات الخصخصة تكمن في تحديد مستوى التوازن المقارن لسعر الفائدة والكتلة النقدية، وهي إشكالية معقدة لأنها قد تعني تقلبات دورية في سعر الفائدة تختل معها حسابات جدوى المشاريع.

ليست الآثار الجانبية للخصخصة إعلاناً مسبقاً بفشلها، فكفاءة الأداء قادرة ـ بنسبة أو بأخرى ـ على التعامل معها، ولكن الأمر يقتضي إعادة مراجعة معايير الأداء.

رابعاً: الخصخصة: كيف تنجح!

يدعونا المجمل التحليلي السابق إلى وقفة تأمل للمعايير المرجعية لنجاحات الخصخصة، والتي لن نعلقها بحجم شركات القطاع العام التي تم بيعها، ففي فترات سابقة قامت عدة حكومات ببيع بعض وحدات القطاع (مثل حكومة إدوارد هيث في بريطانيا والتي قامت في عام ١٩٧١ ببيع حانات الشراب للقطاع الخاص، وحكومة الأرجنتين التي باعت شركة أوسترال الجوية في عام ١٩٨٠... إلخ)، ولم يعن الأمر ـ آنذاك ـ إلا أنها نجحت بإتمام صفقات بيع.

وكذلك فإننا لن نعلقها بمؤشرات الأداء المالي والمرجحة بالحد من عجز الموازنة، فكل سياسات التقشف النقدي نجحت ـ فعلاً ـ بالحد من العجز، وقبلت ـ مقدماً ـ بعواقب الانكماش الاقتصادي، والأخير هو شاهد نفي في دعوى الخصخصة.

ولكن يبقى أن نطرح معايير مرجعية للنجاحات في إطار الوعي بالخصخصة كاستراتيجية حركة نتعامل معها لتعزيز الموقع فوق سلم القوة الاقتصادية.

١ ـ إعادة هيكلة الإنتاج: المنافسة المزدهرة

المعيار الأول للنجاح يكمن في القدرة على إعادة هيكلة الإنتاج التصاقاً بالدورات التقانية (التكنولوجية) الصاعدة وتعميقاً لدور الخدمات الإنتاجية، فالخصخصة تراهن بوعودها على زيادة إنتاجية العمل وخفض تكلفة الإنتاج، وكلاهما رهن بالتقدم التقاني (التكنولوجي)، وإذا افترضنا جدلاً أننا عجزنا عن زيادة الإنتاجية وخفض التكلفة، فإن آليات المنافسة ستتعطل ويتعطل معها الوعد بالازدهار، وبالتالي

فإجراءات الخصخصة وحدها لا تكفي لإدارة دولاب المنافسة، ولكن الأمر مشروط بإعادة هيكلة الإنتاج لترتفع ـ تباعاً ـ نسبة المكون المعرفي/الدخل القومي.

٢ ـ حصيلة البيع: قواعد محاسبية صارمة

والمعيار الثاني للنجاح يتصل بقواعد محاسبية تلزم بعدم إدراج حصيلة بيع وحدات القطاع العام في بند الإيرادات الجارية للموازنة العامة للدولة، ليس فقط لأن هذا يعني أننا نأكل رأسمالنا بما يتناقض مع وصايا الخصخصة حول ضرورة ترشيد الموارد، ولكنه يعني أيضاً أن الدولة في المستقبل ستجد نفسها مضطرة إلى التوسع في الاقتراض من الأوعية الادخارية لتلبية إنفاقها الرأسمالي، وفي هذه الحالة سيزداد الدين المحلي وتتراكم معدلاته، لتفلت الكتلة النقدية من قبضة السيطرة، وتفلت معها معدلات التضخم.

٣ ـ ميزان المعاملات الرأسمالية: التكتل الإقليمي

والمعيار الثالث للنجاح يتعلق بميزان المعاملات الرأسمالية، فإذا كانت الشركات الأجنبية العاملة في الداخل المحلي ستتمتع ـ وفي ضوء الخصخصة ـ بحق تمويل توسعاتها من الأسواق النقدية المحلية، وفي الوقت نفسه بحق تحويل أرباحها إلى الخارج، فإن التخوف هنا هو أن يسجل ميزان المعاملات الرأسمالية عجزاً صافياً يؤثر سلباً في ميزان المدفوعات لتجد الدولة نفسها مضطرة إلى مزيد من الاستدانة لتغطية العجز، ولا مفر ـ بالتالي ـ من تحقيق فائض في هذا الميزان، سواء بإعادة استثمار أرباح الشركات الأجنبية في الداخل أو بقيام هذه الشركات بالترويج لجلب استثمارات من الخارج. ومن البديهي أن إعادة استثمار الأرباح سيرتبط بسوق أكثر اتساعاً، كما أن الاستثمارات الأجنبية المباشرة لا تتوجه إلى بلد بذاته، ولكن إلى إقليم، ومن ثم فإن قدرة الدول على بناء تكتلات اقتصادية في ما بينها سيمثل شرطاً مسبقاً لنجاح الخصخصة.

٤ ـ سوق العمل: ضمانات وقائية

والمعيار الرابع للنجاح يرتبط بإعادة تنظيم الضمانات الوقائية لسوق العمل الذي يفقد في ظل الخصخصة أطره المؤسسية. فالأجور ستتراجع حتماً، كما أن أشكال التوظيف ستنحاز إلى العمالة المؤقتة[١٩]، وكل ذلك يهدد بانفجارات اجتماعية تشهدها

---

(١٩) في الولايات المتحدة الأمريكية، ارتفع حجم العمالة المؤقتة إلى حوالى ٢٠ مليون عامل.

المجتمعات المتقدمة والمجتمعات النامية على حد سواء، ولا مفر ـ عندئذ ـ من أن تأتي الضمانات متمثلة في تحقيق شراكة حقيقية بين العمل ورأس المال، ومن ثم فإن العمال (وأعني هنا كتلة العمل) لا بد من أن يمتلكوا نسبة ما من أسهم الشركات المباعة (إن لم تكن كل الأسهم). ويمكن تمويل قيمة الأسهم بقروض من مؤسسات وسيطة (حكومية أو غير حكومية) أو من خلال صناديق المعاشات والتأمينات الاجتماعية، والمردود هنا ليس مجرد ولاء العامل للمؤسسة وزيادة إنتاجيته بقوة الدفع المعنوي للحصول على مزيد من الأرباح، وبالتالي زيادة دخله، ولكن ـ أيضاً ـ تخفيف حدة الاحتجاج الاجتماعي في حالة الاستغناء عنه. ولقد برهنت تجربة تشيلي على فعالية هذه الآلية عندما قام العاملون بشراء حوالى ثلث أسهم شركة الصلب، وكل أسهم مؤسسة إيكوم لخدمات الكومبيوتر بقرض على مدى عشر سنوات من شركة كورفر الحكومية للترويج للخصخصة، وفي الوقت نفسه، فإن صناديق المعاشات لا بد من أن تخرج تماماً من السيطرة الحكومية، وأن تتم إدارتها بواسطة إدارة محترفة.

وفي اتجاه مواز، فإن الضمانات الوقائية ـ وفي ظل سياسات نيوليبرالية لا تستهدف التشغيل الكامل وتسقطه من طموحاتها ـ ينبغي أن تمتد إلى تعميم نظام التأمين ضد البطالة كأحد أشكال التطور لخدمات التأمين، وهي الخدمات التي ستتضاعف أهميتها النسبية في ظل الخصخصة، وما سيصاحبها من تقلبات سوقية.

٥ ـ شركات الإدارة المحترفة: مفتاح أداء

والمعيار الخامس للنجاح يتصل مباشرة بتهيئة المناخ لظهور شركات إدارة محلية ومحترفة، باعتبار أن عقود الإدارة ـ وكما سبق القول ـ ستكون من أهم أشكال الخصخصة في القطاع السلعي. ومصطلح الإدارة المحترفة في مدلوله الوظيفي يعني أن خدمات الإدارة ـ ذاتها ـ تصبح موضوعاً للتداول السوقي، فلن يكون هناك خصخصة للخدمات إلا إذا تم تداول كل الخدمات سوقياً. ويمكن لشركات الإدارة المحترفة أن توفر فرص عمل للخبرات التي تم الاستغناء عنها، كما أنها تعبر عن شكل متطور لائتلاف كتلة العمل كأحد مفاتيح الأداء في استراتيجية الخصخصة، وبخاصة أنه في ظل غياب شركات الإدارة المحلية، ستحصد كل عقود الإدارة شركات الإدارة الأجنبية، وهو هاجس يثير القلق ويدفع ببعض البلدان إلى درجة أدنى على سلم تقسيم العمل الدولي.

٦ ـ الليبرالية الاجتماعية: مواجهة الفقر والبطالة

والمعيار السادس للنجاح يتصل مباشرة بوسائل احتواء ظاهرتي الفقر وبطالة

العمالة غير المؤهلة، اللتين تخلقان بالضرورة فئات اجتماعية مهمشة تنسلخ من النسيج الاجتماعي، ثم تستدير لتمزقه، وتمزق معه وحدة السوق. وإذا كان السوق هو المقولة المحورية في أدبيات الخصخصة، فإن الانقلاب عليه هو انقلاب على الخصخصة ذاتها. وإذا كان صندوق النقد الدولي قد أدرك هذه الحقيقة وأعلن مسؤوليته عما أسماهم بالفقراء الجدد (أي الفقراء الذين خلفتهم وراءها سياسات الخصخصة)، وساهم ـ وتحت ضغط الاعتراف ـ في إنشاء الصناديق الاجتماعية، فإن هذا وحده لا يكفي، فهناك حوالى ١٦٣٠ مليون نسمة (٤٠ بالمئة من سكان المعمورة) يعيشون تحت خط الفقر، من بينهم حوالى ١٤٠٧ ملايين نسمة في الدول النامية. ولأن مزيداً من الخصخصة سيولد مزيداً من الفقراء، فإن المزاوجة بين سياسات التعديل الهيكلي ومفاهيم الليبرالية الاجتماعية قد تساعد على ضبط إيقاع الخصخصة وتطويع بعدها الاجتماعي، وعندئذ تمضي الاقتراحات في مجرى السياق:

أ ـ تشجيع قيام مؤسسات وسيطة تلعب دوراً كفيلاً في علاقات السوق، وتوجه كل جهدها إلى رعاية الفقراء (ومن بين هذه المؤسسات تحتل بنوك الفقراء موقعاً خاصاً).

ب ـ الحد من الهجرة الريفية إلى المدن، فالوافد الريفي هو عمالة غير مؤهلة، وبالتالي لن تنتظره إلا البطالة. ومن ثم، تبدو التنمية الزراعية كضلع أصيل في هندسة احتواء مضاعفات الخصخصة، شريطة أن تنفرج زاوية هذه التنمية لاستيعاب عرض العمل في المناطق الريفية.

ج ـ القبول بتعايش أشكال الإنتاج المختلفة في ظل صيغة لسوق مؤسسي يقبل بالوحدة في إطار التنوع، والسوق المؤسسي ليس هو المكافىء الاصطلاحي للسوق النيوكلاسيكي، فالأخير يضفي مشروعية أخلاقية على مقولة «الموت للضعيف»، والسوق المؤسسي يستبقي أكثر من فرصة للضعيف ويمنحه العون، وبخاصة أن اتساع سوق الخدمات قد يسمح بإطالة يوم العمل في القطاعات الخدمية، وبالتالي استيعاب مزيد من العمالة (وبعضها غير مؤهل)، وكذلك فإنه يمكن خلق ملاحق خدمية داخل المؤسسات الاقتصادية، وهي بدورها قادرة على استيعاب مزيد من العمالة (وبعضها غير مؤهل). وأهم من ذلك كله، فإن أحزمة الفقر ستخلق بالحتم سوق أسعارٍ، وليس سوق جودة، وبالتالي فإن تخصيص موارد لعمالة غير مؤهلة أو شبه مؤهلة لإنتاج سلع من الدرجة الثانية لتلبية الاحتياجات الاستهلاكية لأحزمة الفقر، لن يعود إهداراً للموارد، بل ترشيداً لها، لأن البديل هو مزيد من الاضطرابات الاجتماعية التي ترفع من نسبة المخاطرة في الاستثمارات، وبالتالي تحد منها، لينتهي الأمر بانكماش اقتصادي يدفع ثمنه الجميع، وفي مقدمة الجميع العمالة المؤهلة ذاتها، لأن فرص التوظيف أمام هذه العمالة ترتبط ـ وإلى حد كبير ـ بإعمال قاعدة «العمل لبعض

الوقت»[٢٠]، وهذه القاعدة لا تسري بمفعولها الانتشاري لخلق فرص التوظيف إلا بإعمال قاعدة أخرى تلعب دور قرين الظل، وهي قاعدة «التشغيل لكل الوقت»[٢١]، وفي ظل الانكماش لا تعود القاعدة الأخيرة فاعلة، وبالتالي لا تعود القاعدة الأولى سارية المفعول، أي أن السوق المؤسسي لا يرفع شعار «الموت للضعيف»، ولكنه يرفع شعاراً آخر «دعوا الضعفاء يعيشون.. ليحيا معهم الأقوياء».

د ـ رفض تداول الامتيازات داخل السوق، فهي تنحرف بآلياته بعيداً عن قوانينه الوضعية التي تدافع عنها الخصخصة، ومن بين هذه الامتيازات على سبيل المثال: ضخ الاستثمارات والإنفاق العام في المدن الكبرى على حساب المدن الصغرى والمناطق الريفية، وحصول القطاع الخاص على قروض بأسعار فائدة تحت المائدة... إلخ.

٧ ـ خصخصة القطاع الخاص: اختبار المصداقية

والمعيار السابع للنجاح يكمن في الموقف من القطاع الخاص العائلي، فإذا كانت الخصخصة تسعى لنقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص، وتوسيع قاعدة الملكية، وتنشيط سوق الأوراق المالية، وإعمال مبدأ الشفافية، وإلغاء الدعم... إلخ، فإن القطاع الخاص العائلي يتحول إلى حجر عثرة على طريق الخصخصة، لأنه قطاع مغلق تضيق معه قاعدة الملكية، ولا يكف عن محاولة الحصول على دعم مستتر ويسعى بطبيعته إلى الاحتكار بأكثر مما تستهويه المنافسة. وفي الحاصل الأخير، فإن تدعيم مواقعه سيسلب الخصخصة مصداقيتها، عندما تتحول إلى مجرد نقل لامتياز الاحتكار من القطاع الحكومي إلى القطاع الخاص، ولا مفر ـ عندئذ ـ من تحويل مؤسسات القطاع الخاص العائلي إلى مؤسسات للاكتتاب العام، أي خصخصة القطاع الخاص.

خاتمة: ملاحظات أخيرة

تقودنا المعايير السابقة في الخاتمة إلى عدة ملاحظات أخيرة تتقاطع في مركز إدارة سياسات الخصخصة:

---

(٢٠) العمل لبعض الوقت يعني أن يعمل الأفراد عدداً أقل من الأيام خلال الأسبوع، أو عدداً أقل من الساعات خلال يوم العمل.

(٢١) التشغيل لكل الوقت يعني أن تستمر دورة العمل داخل الوحدات الإنتاجية طيلة أيام الأسبوع ومن دون توقف.

١ ـ قد يكون من المفيد عند بيع وحدات القطاع العام، ألا يتم بيع الأرض، وأن تبقى خارج قائمة الأصول، وأن يكون للمشترين حق الانتفاع بالأرض في مقابل عقد إيجار رسمي محدد القيمة ونسبة ارتفاعها من فترة إلى أخرى على طول عمر المشروع، تجنباً للمضاربة على الأراضي من ناحية، وتفادياً لزيادات غير مبررة في قيمة الأسهم توقعاً لأرباح رأسمالية تتدفق من حصيلة الفرق بين القيمة السوقية والقيمة الدفترية للأرض من ناحية أخرى.

٢ ـ أن تحتفظ الحكومات ـ في حالة خصخصة البنوك ـ بسهم ذهبي يمنحها سلطة تصويتية ضد أي معاملات تهدد الاستقرار النقدي، وفي الوقت نفسه، فقد يكون من المفيد أن تصر حكومات دول العالم الثالث على أن تسبق خصخصة البنوك إصلاحات هيكلية في النظام المصرفي الدولي بما يؤمن الحد من تهريب الأموال مستقبلاً من ناحية، وعودة الأموال المهربة من ناحية أخرى (فلقد بلغ حجم الأموال المهربة من بلدان العالم الثالث حوالى ٢٦٠ مليار دولار وفقاً لإحصاءات عام ١٩٩٣، وهو رقم يكفي ويزيد لمكافحة الفقر في العالم).

٣ ـ أن تصر الحكومات على بيع نسبة محددة ـ على الأقل ـ من أسهم الشركات إلى العاملين فيها، وفي حالة خصخصة المرافق العامة، قد يكون من المفيد أن يخصص نسبة معينة من الأسهم لمستهلكي خدمات هذه المرافق، مع احتفاظ الحكومات بسهم ذهبي يستبقي لها حق «الفيتو» ضد أي شكل من أشكال الاحتكار أو إساءة التصرف.

الفصل الخامس

ما هو الخيار الأفضل في سياسات الخوصصة في الأقطار العربية: خوصصة هيكلية أم خوصصة تلقائية؟

نواف الرومي(*)

مقدمة

بعد أن انتهجت بلدان كثيرة استراتيجيات التدخل الحكومي المكثف في الحياة الاقتصادية، وما صاحبها من قيود إدارية وإجرائية للقطاع العام في إطار بسط نفوذه على قطاعات الدولة الاقتصادية، فقد أفرزت تلك الاستراتيجيات سلبيات عديدة كان لها أثرها المباشر في حدوث تغييرات اقتصادية وسياسية واجتماعية في تلك البلدان. وقد طبقت الأقطار العربية من جانبها الاستراتيجيات نفسها في أعقاب نيلها الاستقلال السياسي، حيث برز للقطاع العام دور رائد في الاستثمار برؤوس أموال كبيرة، في وقت كان فيه القطاع الخاص العربي عاجزاً عن تأدية الدور ذاته طوال سنوات ثلاث عقود أعقبت الحرب العالمية الثانية. وقد شجعها على التمسك بذلك الدور تزايد عوائد النفط المالية لثلثي أقطار الوطن العربي في أعقاب حرب تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٧٣، فتميزت سنوات النصف الثاني من عقد السبعينيات بكونها نقلت العديد من هذه الأقطار من فئة الدول المتخلفة إلى مصاف الدول السائرة في طريق النمو بسرعة وبتركيز على القطاعين الصناعي والزراعي.

لكن انخفاض أسعار النفط مع بداية عقد الثمانينيات وما سببه من تراجع كبير في

(*) أستاذ الاقتصاد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس.

العوائد المالية، ترك آثاره في الخطط التنموية الطموحة جداً للأقطار العربية بشكل عام، وتلك المنتجة للنفط بشكل خاص، فتراجعت أوجه الاستثمار في القطاعات الإنتاجية بصورة ملحوظة، مما أدى بالنتيجة إلى ضرورة إحداث تغييرات هيكلية في الأنشطة الاقتصادية لكل دولة. وقد تمحورت هذه التغييرات في عملية مزج للسياسات المالية والاقتصادية، وترشيد الإنفاق الحكومي، وإتاحة الفرصة للقطاع الخاص للمشاركة بشكل فعال في الأنشطة المذكورة. لذلك، فإن خيار الخوصصة اعتبرته أقطار عربية عديدة هو العلاج الأمثل والعملي لكثير من السلبيات التي واجهتها ولا تزال تواجهها، ويشكل في الوقت نفسه الخيار الاقتصادي الذي لا مناص منه أمامها، من أجل تحسين كفاءة وإدارة وتشغيل مؤسسات الإنتاج العمومية وإعادة تخصيص الموارد لصالح القطاع الخاص الذي يعمل بشكل أفضل اعتماداً على مبادىء اقتصاد السوق على المدى المتوسط والبعيد.

سأحاول في هذه المداخلة أن أجيب عن السؤال المطروح، والذي اقترحته كعنوان لها عن الخيار الأفضل في سياسات الخوصصة في الأقطار العربية: هل هو في تطبيق خوصصة هيكلية أم خوصصة تلقائية؟ وذلك من خلال ثلاثة محاور: يتركز **أولها** على مبررات سياسات الإصلاح الاقتصادي، ثم يتبعه تحليل **آخر** لاستراتيجية الخوصصة من خلال فرعيها الخوصصة الهيكلية والخوصصة التلقائية. أما المحور **الثالث** والأخير فيغطي أهم جوانب برنامج توسيع قاعدة الملكية الخاصة، ومن ثم ننهي هذه المداخلة باستنتاجات نأمل في أن تكون ذات فائدة نوعية، وتكون في الوقت نفسه بمثابة مساهمة إيجابية في الجهود المباشرة وغير المباشرة لهذه الندوة القيمة.

أولاً: مبررات سياسات الإصلاح الاقتصادي

ضمن سعيها لتصحيح دورها المتميز في قيادة الأنشطة الاقتصادية، تقوم الدول العربية بإجراء عمليات إصلاح اقتصادي لقطاعها العام تتركز في تنفيذ سياسات مالية واقتصادية مشتركة، وإعطاء الحرية للنشاط الاقتصادي، وإتاحة الفرصة للقطاع الخاص للمشاركة بفعالية وبنجاعة في العمليات المذكورة. ومن أهم الخطوات التي ينبغي على الدولة إجراؤها هي أن تقوم بتحديد مجالات عملها ضمن القطاع العام، في الوقت نفسه الذي تترك فيه المجالات الأخرى للأفراد والمؤسسات الخاصة لأن تؤدي دورها في أجواء المنافسة وقوى العرض والطلب. بمعنى آخر، إن تحويل ملكية المؤسسة الإنتاجية من صاحبها الأصلي - القطاع العام - بشكل كلي أو جزئي إلى المالك الجديد - القطاع الخاص - يشكل بحد ذاته رغبة صادقة لدى الدولة في التحول بخطوات أسرع نحو انتهاج سياسة اقتصادية حرة تعتمد على آلية السوق، وتعمل في الوقت ذاته على إعادة النظر في الإطار الجديد للخطط التنموية القادمة بعد أن شارك القطاع الخاص

فيها بدور إيجابي وبثقل أكبر وأفضل من السابق نسبياً ونوعياً.

ومن خلال تجارب العديد من البلدان العربية ذات القطاع العام المستحوذ على نسبة كبيرة من الأنشطة الاقتصادية لكل دولة في أعقاب تضاعف أسعار النفط وعوائده المالية، برزت بعض السلبيات المتعلقة بالكفاءة الاقتصادية لمؤسسات هذا القطاع، حيث استمر تأثيرها المضاد لعمليات التنمية الاقتصادية المختلفة. ومن أهم تلك السلبيات ما يلي:

أولاً: حدوث انخفاض ملحوظ في معدلات النمو في إنتاجية الفرد العربي وتناقص في إجمالي الإنتاج لمؤسسات القطاع العام عموماً.

ثانياً: ارتفاع معدلات التضخم، وما يصاحبه من اختلالات في موازين العرض والطلب مقابل تراكم المخزون من مختلف السلع المصنعة ونصف المصنعة، مما يؤدي في وقت ما إلى حدوث كساد مع ركود.

ثالثاً: تضخم الأيدي العاملة في المؤسسات الحكومية بأشكال غير اعتيادية.

رابعاً: انخفاض العائد على رؤوس الأموال المستثمرة من قبل الحكومة في أغلب أنشطتها الاقتصادية.

خامساً: عدم استقرار التنظيم الإداري للمؤسسات الحكومية.

سادساً: ارتفاع حجم الديون الحكومية الخارجية المفترضة من بلدان وبنوك ومؤسسات أجنبية مع تضاعف نسب خدمة هذه الديون وتزايد صعوبات جدولتها.

سابعاً: استمرار تزايد تكاليف الإنتاج، وبخاصة أسعار الأجهزة والمعدات والتقانة المستوردة وقيم المواد الأولية وأجور الأيدي العاملة.

ثامناً: تناقص السيولة النقدية وقلة الاهتمام بإجراءات التمويل والاستثمار.

تاسعاً: ضعف علاقات التكامل الإنتاجي بين أغلبية مؤسسات القطاع العام.

وفي المقابل، يلاحظ بشكل بارز حدوث ارتفاع متميز في كفاءة القطاع الخاص، لأنه يقوم باستخدام الموارد البشرية والطبيعية المختلفة استخداماً رشيداً على أساس تكلفة الفرصة البديلة لإنتاج السلع التي تتنافس مع مثيلاتها المنتجة محلياً وأجنبياً. وقد تم هذا في ظل الاحتكام إلى الكفاءة الاقتصادية خارج نطاق التأثيرات الخارجية للاعتبارات الاقتصادية، إلى جانب الاعتبارات السياسية والاجتماعية التي كانت تؤثر في السابق بشكل سلبي في أداء القطاع العام.

ثانياً: الخوصصة ضرورة حتمية ضمن سياسة الإصلاح الاقتصادي للدولة

بعد أن تحول دور الدولة من إنمائي إلى تصحيحي، برزت الخوصصة كإحدى أنجح الوسائل المعاصرة في إطار إصلاح القطاع العام وإعادة الهيكلة لتحسين الأداء الاقتصادي لقطاعات الدولة، إلى جانب رفع كفاءة استخدام الموارد البشرية والطبيعية والمالية وتحسين فعالياتها المختلفة. وتتحقق الخوصصة من خلال الفكر الاقتصادي بتغيير صفة الاقتصاد الوطني بالتحول إلى القطاع الخاص، وذلك وفق أسلوبين معروفين، هما:

١ ـ الخوصصة التلقائية

يتمثل هذا النوع من الخوصصة في تشجيع القطاع الخاص ـ أفراداً ومؤسسات ـ ودعمه بشكل يؤهله لزيادة ثقله في الاقتصاد الوطني، على أن لا تؤثر هذه العملية في وضعية الأنشطة التي يضطلع بها القطاع العام. ويعتمد هذا الأسلوب أساساً على تنفيذ الدولة لوسائل تحفيزية تشجع المبادرات لأفراد ومؤسسات القطاع الخاص، مع تهيئة القاعدة الاقتصادية الملائمة لنمو هذا القطاع، وذلك بإطلاق قوى السوق وتهيئة الوسائل الملائمة للاستثمار والإنتاج في مؤسساته المختلفة. ويلاحظ أن تنفيذ هذه المتطلبات يتطلب عموماً فترة زمنية طويلة، وبالذات ما يكفي من الزمن لقيام جميع المؤسسات الحكومية والخاصة بتعديل خططها المتعلقة بالادخار والاستثمار استناداً إلى متطلبات عملية الخوصصة التلقائية.

٢ ـ الخوصصة الهيكلية

تتركز في تقليص دور القطاع العام ووزنه الكبير من خلال بيع مؤسساته الإنتاجية و/أو تحويل إدارتها إلى القطاع الخاص، وبالتالي يندرج هذا الأسلوب بشكل واضح وشامل في سياسات الإصلاح الاقتصادي المتبعة في العديد من الأقطار العربية. وعادة ما يتطلب تنفيذ هذا الأسلوب فترة طويلة من الزمن أيضاً، تبدأ بالإجراءات التمهيدية نفسها المتعلقة بتنفيذ الأسلوب الأول أعلاه، يتبعها إجراءات هيكلية مختلفة تستند إلى تصفية المؤسسات العامة التي يثبت عدم جدوى إصلاحها ليتم بيعها إلى القطاع الخاص أو حتى فصل ملكيتها عن إدارتها، تمهيداً لضمان إدارة تلك المؤسسات على أسس اقتصادية كفوءة من دون أن تؤثر فيها الاعتبارات السياسية والاجتماعية. وبذلك يتم تطبيق مبدأ اللامركزية في إدارة المؤسسات العامة (بعد انفصال ملكيتها عن إدارتها)

كمنطلق اقتصادي لرفع كفاءة تلك المؤسسات، سعياً وراء تحسين عوائدها المالية والعمل على الإيفاء بديونها المختلفة في داخل البلد وخارجه.

ومن أبرز التجارب العالمية على أسلوب الخوصصة الهيكلية، ما قامت به حكومة العمال البريطانية في أعقاب الحرب العالمية الثانية من إجراءات التأميم على نطاق واسع، أدت إلى هيمنة قطاعها العام على كثير من الأنشطة الاقتصادية، كإنتاج الفحم والحديد والصلب وإدارات السكك الحديد والموانىء والمواصلات السلكية واللاسلكية والنقل العام وتوليد الطاقة الكهربائية، وأقرت النظام اللامركزي فيها بتولي القطاع الخاص إدارتها مقابل احتفاظ الدولة بملكية تلك الأنشطة، وذلك بهدف رفع مستوى كفاءتها بصورة خاصة. لكن الإجراءات المذكورة لم تحقق نتائج إيجابية تذكر، مما زاد في سلبيات الأداء الاقتصادي للمؤسسات العامة البريطانية، إلى أن تغيرت الحكومة بمجيء حزب المحافظين برئاسة مارغريت ثاتشر في نهاية عقد السبعينيات، حيث قامت بتنفيذ سياسة الخوصصة بشكل ناجح مع إلغاء المركزية السابقة ببيع تلك المؤسسات إلى القطاع الخاص، استناداً إلى مبررات مهمة جداً تركزت في ضعف العائد على رؤوس الأموال التي استثمرتها مؤسسات القطاع العام طوال فترة عملها، مقابل ضعف الإنتاجية وما رافقه من ارتفاع في كل من تكاليف الإنتاج وفي أسعار مختلف السلع المنتجة في تلك المؤسسات، إضافة إلى عدم اقتناع المجتمع الاستهلاكي بجودة السلع المعنية بصورة عامة.

وقد انتقلت عدوى الخوصصة من البلدان الرأسمالية إلى الأقطار العربية خلال عقد الثمانينيات، وسجلت في الوقت ذاته اختلافاً في الأهداف العامة بين هاتين المجموعتين من الدول. ففي حين استهدفت البلدان الرأسمالية من عمليات الخوصصة، التي تم اتباعها في كل من بريطانيا وفرنسا وكندا وإيطاليا وإسبانيا، ضرورة إنعاش قوى العرض (من ضمنها تنشيط الإنتاج في مؤسسات القطاع الخاص) بعد أن واجهت اقتصاداتها عدة مظاهر سلبية كان من أهمها الكساد التضخمي إلى جانب العمل على تخفيف العبء عن كاهل الحكومة، نرى أن الأقطار العربية قد استهدفت من جانبها، ولا تزال تستهدف، تحقيق أهداف أخرى في إطار استراتيجية الإصلاح الاقتصادي التي طبقتها في عقد الثمانينيات، واستمرت في تنفيذ مراحلها خلال العقد الحالي.

وفي إطار الدعم اللازم لتنفيذ استراتيجيات الخوصصة في الأقطار العربية، برز دور صندوق النقد والبنك الدوليين المدعوم بمواقف البلدان الرأسمالية الكبرى في رعاية برامج الإصلاح الاقتصادي في هذه الأقطار، حيث وافقت عليه الأخيرة من أجل معالجة كل من حالات العجز المتزايد في الموازنة العامة وميزان المدفوعات، وإجراء تخفيض في قيمة العملة المحلية لكل قطر معني بهذه البرامج، وحالات ارتفاع

معدلات التضخم وتدهور معدل النمو الحقيقي في الناتج المحلي الإجمالي مقابل تزايد حجم العمالة في المؤسسات الحكومية. وقد كان الباعث لتدخل الصندوق والبنك الدوليين في ضرورة قيام الأقطار العربية بدور أكثر حرية من أجل فسح المجال أمام نشاط القطاع الخاص فيها، هو مساعدتها في إسقاط قسم من ديونها الخارجية وجدولة القسم الآخر منها، مع إمكانية حصولها على مساعدات مالية من دول ومؤسسات صديقة وقروض ميسرة من المؤسسات المالية الدولية.

وعموماً، فإن الخوصصة من خلال كونها أسلوباً ووسيلة تنموية فعالة، وليست هدفاً وغاية متوخاة، تظهر في عدة صور هي:

أ ـ بيع مؤسسة عمومية بشكل كلي أو جزئي إلى القطاع الخاص، وذلك إما بطرح أسهمها وسنداتها في بورصة الأوراق المالية، أو بإجراء عملية البيع بأسلوب المزاد.

ب ـ بيع نسبة معينة من الأصول المملوكة للمؤسسة العمومية، والتي لم تقم في وقت سابق باستغلالها بشكل كامل ومجد، إلى القطاع الخاص.

ج ـ بيع نسبة معينة من الأسهم والسندات برأس مال المؤسسة العمومية إلى بعض قواها العاملة أو أغلبيتهم أو جميعهم، من أجل أن يساهموا بشكل فعلي في الهيكل التنظيمي لها، ويكون تملكهم لهذه النسبة حافزاً لهم لتحسين جودة السلع التي ينتجونها وزيادة كمياتها، لكي تصبح في مواقف تنافسية أمام السلع الأخرى المنتجة في الأسواق الإنتاجية سواء كان ذلك داخل البلد أو خارجه.

د ـ في حالة عدم اللجوء إلى البيع وفق الصور الثلاث أعلاه، يتم تأجير المؤسسة العمومية ككل أو تأجير قسم منها إلى القطاع الخاص.

ثالثاً: برنامج توسيع قاعدة الملكية الخاصة

بعد أن نجح تطبيق هذا البرنامج في بلدان رأسمالية متقدمة بشكل ملحوظ، لجأت بعض البلدان العربية إلى اتباع النهج نفسه. وبذلك لا بد من أن نتطرق في البداية إلى الأهداف المتوخاة من هذا البرنامج، ثم نركز تحليلنا على أهم النقاط السلبية التي يمكن أن تظهر عندما يراد تطبيقه في أي بلد عربي بصرف النظر عن شكل النظام الاقتصادي السائد فيه.

١ ـ أهداف البرنامج

إن لبرنامج توسيع قاعدة الملكية الخاصة في أية دولة أهدافاً عامة

تندرج في ما يلي:

أولاً: إجراء عملية إصلاح تنظيمي يغطي كلاً من الهياكل التنظيمية واللوائح المختلفة الخاصة بنشاط المؤسسات الإنتاجية العمومية، مع المؤسسات الحكومية المسؤولة عن سياسات الاستثمار، ثم السياسات المالية والنقدية.

ثانياً: رفع كفاءة المؤسسات الخاصة من خلال تحقيق الحجم الأمثل للإنتاج الذي يؤمن للمنتجين أقصى ربح ممكن.

ثالثاً: تشجيع المنافسة وفق مفهوم اقتصادات السوق الذي تتوسع قاعدة الملكية الخاصة من خلاله، وذلك عن طريق التخلص من جميع أشكال الاحتكار التي تكونت في ظل التخطيط المركزي للحكومة.

رابعاً: تركيز الضوء على نمو القطاع الخاص ودعم مؤسساته الإنتاجية باعتبار أن هذا القطاع تتوفر فيه عناصر الكفاءة الاقتصادية ومقوماتها، كما حدث لدى البلدان المتقدمة عندما قاد قطاعها الخاص عمليات النمو الاقتصادي المتطورة. ويتم عادة تحقيق نمو مطرد في هذا القطاع من خلال المجالين التاليين: **المجال الأول**، يشتمل على تهيئة المناخ الاقتصادي العام الذي يتضمن إصدار القوانين والتشريعات والحوافز المختلفة لعملية النمو في أنشطة القطاع الخاص. **والمجال الثاني**، يتضمن السياسات الاقتصادية الكلية التي تهدف إلى توسيع قاعدة الملكية الخاصة خلال فترة زمنية معينة، حيث يبرز الإنجاز ضمن هذا المجال باشتراك القطاع الخاص في ملكية المؤسسات العمومية، مع خروج الدولة بشكل تدريجي من مجالات النشاط الاقتصادي.

خامساً: تنمية وتنشيط أسواق رؤوس الأموال (بورصة الأوراق المالية) التي لم تكن سائدة في ظل هيمنة القطاع العام أو نظام التخطيط المركزي الذي أغلق البورصات المالية أو قيد أعمالها بشكل عام.

سادساً: خلق وظائف ومجالات عمل جديدة، حيث إن أحد الأهداف الرئيسية للبرنامج الوطني لتوسيع قاعدة الملكية الخاصة هو إضافة فرص عمل جديدة والتخفيف قدر الإمكان من نسبة البطالة المنتشرة في فئات المجتمع بتخصصاتهم وخبراتهم في مختلف المجالات.

٢ ـ السلبيات التي يمكن أن تنشأ عند تطبيق البرنامج

إن تطبيق برنامج توسيع قاعدة الملكية الخاصة ينتج منه بطبيعة الحال عدة إيجابيات وسلبيات تختلف نسبتهما في حالة تنفيذ البرنامج في دول نامية عما هي الحال في تنفيذ الدول المتقدمة له، وذلك لأسباب عديدة. ولكن النواحي السلبية تبرز بنسبة أكبر في الدول النامية عموماً، والأقطار العربية منها بشكل خاص،

وذلك كما يلي:

أ ـ تركيز الحكومة على التخلص من مؤسساتها الخاسرة بالدرجة الرئيسية، وذلك بعد أن ازداد عبء هذه المؤسسات على كاهل الدولة نتيجة ارتفاع حجم ديونها، وتضاعف الفوائد المترتبة على الديون نفسها مع تراكم خسائرها لأسباب عديدة.

ب ـ يعتبر تحويل ملكية مؤسسات القطاع العام ـ كلياً أو جزئياً ـ إلى القطاع الخاص من الناحية المنطقية تفضيلاً للاعتبارات الاقتصادية التي تنادي بها وتتبناها المؤسسات الخاصة على ما تؤمن به المؤسسات العمومية دائماً من اعتبارات اجتماعية كثيرة تخدم أفراد المجتمع جميعاً من دون تمييز.

ج ـ تزايد أعداد الأيدي العاملة العاطلة عن العمل في داخل البلد، وذلك لأن تسريح العمالة من المؤسسات العمومية يعتبر من أعقد المشاكل التي تواجه عملية تطبيق البرنامج المذكور، وذلك من خلال: كون الأقطار العربية يعاني بعضها فائضاً في العمالة يقابله نقص في العمالة لدى بعضها الآخر، وأن الأقطار العربية التي تعاني نقصاً في بعض التخصصات تلجأ إلى سد هذا النقص عن طريق الاستعانة بالعمال الأجانب في العديد من الحالات، على الرغم من أن العمالة العربية المتوفرة لا تقل كفاءة أو خبرة عن تلك الأجنبية.

د ـ يؤدي تطبيق البرنامج في حالات عديدة إلى ظهور نسبة محدودة من المجتمع تتميز بدخل نقدي عالٍ، مما يؤدي عادة إلى حدوث تفاوت واضح في دخول أفراد هذا المجتمع، وينعكس بالتالي على استقرار البلد من النواحي الاجتماعية والاقتصادية، وحتى السياسية.

هـ ـ إمكانية رفع الدعم الحكومي عن السلع الأساسية التي يستهلكها عادة أفراد المجتمع ذوو الدخل المحدود بصورة خاصة وصعوبة تعويض هذا الدعم بوسائل أخرى.

و ـ حدوث تخفيض في قيمة العملة الوطنية للدولة التي تطبق البرنامج المذكور خلال مراحل عديدة منه، وذلك لأن العملات الوطنية للدول النامية لا يتوفر لها في أغلب الحالات غطاء ذهبي أو قوة اقتصادية كافية لدعم أقيامها في الأسواق (البورصات) المالية المختلفة.

ز ـ صعوبة إجراء عمليات التقييم للمؤسسات العامة مع أصولها الثابتة والمتغيرة، والتي يتقرر عرضها للبيع إلى القطاع الخاص، أو عدم اتباع إجراءات أصولية في عمليات التقييم ذاتها باعتبارها من أعقد المشاكل التي تواجه التطبيق الفعلي لهذا البرنامج.

ح ـ عدم توفر الأجهزة والإدارات المتخصصة بعمليات نقل ملكية المؤسسة العمومية إلى القطاع الخاص.

ط ـ عدم توفر البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في العديد من الأقطار العربية. وحتى في حالة توفرها لدى أقطار أخرى، فإنها تعتبر غير ملائمة لنقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص.

ي ـ عدم وجود الأنظمة القانونية وقوانين العمل التي تتحكم في الأنشطة الاقتصادية للعديد من الأقطار العربية وتساعد في الوقت نفسه على تطبيق البرنامج المذكور أعلاه.

ك ـ عدم توفر عدد كاف من المشترين لمؤسسات القطاع العام المعروضة للبيع في العديد من الأقطار العربية.

ل ـ صعوبة حل المشاكل المتعلقة بعقود الامتياز واستخدام العلامات التجارية من قبل المؤسسات العمومية عند نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص.

م ـ لا تعطي الدول النامية بشكل عام أهمية كبيرة للقطاع الخاص من أجل رفع مستوى أنشطتها الاقتصادية وكفاءتها.

ن ـ كما أن برامج نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص لا تتلقى تأييداً أساسياً بصورة عامة في العديد من الدول النامية.

خاتمة واستنتاجات

بالنظر إلى أن عمليات الإصلاح الاقتصادي قد أصبحت من الاستراتيجيات الضرورية لكل بلد عربي يعاني اختلالات متراكمة في مؤسساته الإنتاجية المسيطر عليها من قبل القطاع العام، فإن إصلاح هذا القطاع عن طريق نقل ملكيته إلى القطاع الخاص أصبح يمثل هدفاً متميزاً ينبغي أخذه بنظر الاعتبار، في وقت ثبت فيه بشكل عملي عدم كفاءة القطاع العام في تحقيق أهداف الدولة في النمو والتقدم بشكل أمثل. فبعد التصحيحات المستمرة لحالات الخلل المتراكمة والمستعصية وتعقد المشاكل لدى مؤسسات القطاع العام من خلال دعمها عن طريق القروض والمساعدات من دون جدوى بهدف عدم الاضطرار إلى غلقها، وبعد أن ظهر لدى بعض البلدان العربية أن القيمة المقدرة لمجموعة من مؤسساتها العامة تعادل تقريباً، أو قد تتجاوز، حجم الديون وفوائد السداد المتراكمة عليها منذ عدة سنوات، وبعد أن أصبح الدعم والإنفاق غير المحدود على المؤسسات العمومية يثقل كاهل خزينة الدولة وميزانياتها السنوية ويعرقل في الوقت ذاته تنفيذ العديد من بنود خطط التنمية الاقتصادية، وبخاصة ما يتعلق بتطوير قطاعات الصناعة والزراعة والبنية الأساسية، فإن البلدان العربية عموماً

أخذت تفكر جدياً في إيجاد حلول جذرية لهذه السلبيات الخطيرة على كيانها الاقتصادي. وهي بالتالي تقوم بتجميع رؤوس الأموال من بيع مؤسساتها العمومية، كلياً أو جزئياً، وتخطط لإعادة استثمارها بصورة تدريجية في مشروعات مجدية كتحقيق نسبة ملحوظة من الأمن الغذائي عن طريق مشروعات جديدة أو تحديث المشروعات القديمة وتطويرها في القطاع الزراعي، مع إعادة توزيع دخلها القومي في المجالات التعليمية والصحية والمواصلات المختلفة سعياً وراء تحقيق زيادات حقيقية في دخول أفراد مجتمعها.

لذلك، فإن الخوصصة بشقيها الهيكلي والتلقائي تعتبر علاجاً لا بدّ منه للوضعية غير الصحيحة وغير المتوازنة لمؤسسات القطاع العام في معظم البلدان العربية، من أجل تحويل وضعية اقتصاد أية دول منها يرتكز على نشاط القطاع العام إلى اقتصاد حر تسوده المنافسة ويتعاون فيه القطاع الخاص بشكل أكبر وأفضل من ذي قبل. إن هذا يعني أنه في الوقت الذي ينجح فيه بلد عربي بتطبيق خوصصة هيكلية ينتج منها كثير من الإنجازات الإيجابية لصالح مجتمعها بشكل خاص، نرى أن بلداً عربياً آخر لا يحبذ تطبيق هذا النوع من الخوصصة، ويركز في الوقت نفسه على تنفيذ برنامج إصلاح اقتصادي وفق خوصصة تلقائية يطمح من خلالها إلى جني ثمار أفضل مما هو الحال في النوع الآخر. ومن ثم فإن شكل النظام الاقتصادي السائد في البلد قبل تنفيذه لاستراتيجية الخوصصة بشكل عام، له تأثيره المباشر في اختيار حكومته لنوع الخوصصة الذي سيترتب على تنفيذه إنعاش اقتصادي للقطاعات المنتجة صناعياً وزراعياً، ثم تجارياً. وبالتالي، فإنه ليس بالشيء المهم تحديد أي نوع من الخوصصة ينبغي تطبيقه في هذا البلد العربي أو ذاك، ولكن الأهم من ذلك كله هو إمكانية معالجة السلبيات العديدة التي أشرنا إليها في الفقرة السابقة.

القسم الثاني

الخوصصة والسياسة المالية

الفصل السادس

المسائل المالية ومسائل الصرف في اقتصادات المغرب العربي خلال الفترة الانتقالية

سيد علي بوكرامي(*)

مقدمة

إن تحديد معدلات الصرف التوازنية في المدى الطويل أصبح يشكل انشغالاً رائداً على مستوى القرارات المتخذة من قبل بلدان الاتحاد المغاربي من أجل تأمين توازن ميزان المدفوعات من دون فرض قيود مهمة على التدفقات التجارية أو تشجيع مفرط لحركة رؤوس الأموال، وكذلك تجنب افتعال بطالة غير مطاقة على اقتصاداتها. هذا التعريف الخاص بمعدل صرف التوازن المكرر في دراسات الصندوق حول الموضوع يفترض استعمال قدرات (طاقات) الإنتاج من دون إحداث تضخم مهم وبطالة على مستوى التوازن الداخلي من جهة، ومن دون إحداث علاقة بين الادخار الوطني والاستثمار، مع الأخذ بعين الاعتبار الدخول إلى السوق الدولي لرؤوس الأموال على المستوى الخارجي من جهة أخرى.

هذا التعريف لسعر صرف التوازن يهدف إلى ضمان الحفاظ على التوازنات الكبرى للاقتصاد الكلي لمدى متوسط مع وضع الشروط المؤاتية للتنمية الاقتصادية. إن السياسات النقدية والجبائية غير المناسبة وعمليات المضاربة في سوق رؤوس الأموال التي ترجع إلى آثار استعراض (Bandwagon Effects) تستطيع المساهمة في

(*) باحث اقتصادي، الجزائر.

تعديل هذه الشروط، لكن يبدو أن نظام الصرف لم يكن محدداً لوتيرة التنمية، وهو ما يتصادف مع التخلي عن نظام الصرف الثابت سنة ١٩٧٣، لكن هذا التراجع يصبح عادياً بعد استدراك سنوات الخمسينيات والستينيات التي أعقبت الفترة الصعبة ما بين الحربين العالميتين. يتعلق الأمر في النهاية بدورة اقتصادية، وليس بمحددات ظرفية.

لقد سهل نظام الصرف العائم من امتصاص الأزمات بفضل سعة وعمق سوق رؤوس الأموال الخاصة. ولم تتوان مجموعة الدول المصنعة عن التدخل للإعلان عن أنه «يجب تثبيت الأسعار حول مستواها الحالي»، وحصل هذا في ٢١ و٢٢ شباط/فبراير ١٩٨٧ في اجتماع لوفر (Louvre)، أو للرغبة «في تقييم مهم للنقود الأخرى مقارنة بالدولار» الذي حصل في ٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٨٥ أثناء اجتماع لابلازا (La Plaza) في نيويورك.

في النهاية، بالنسبة للدول المصنعة، تبدو محددات سعر الصرف كاعتبارات للتوازن الداخلي والخارجي على المستوى المتوسط، كما يمكن ملاحظة فروقات ناتجة مقارنة بهذه المعدلات النظرية، وتعود إلى سياسات غير ملائمة. وبعض الحركات لرؤوس الأموال يستبعد سعر صرف توازنياً على المدى البعيد، كما تتحمل النتائج الوخيمة للانزلاقات المزمنة لمعدلات العملات الرئيسية والخطر النظامي المرتبط بتعميم المنتجات المشتقة: اللجوء المحدود إلى السوق الخاصة لرؤوس الأموال، وإعادة التقييمات والتخفيضات غير المبررة للعملات الرئيسية، وعمليات تؤدي إلى تحمل قيود مهمة من طرف بلدان المغرب العربي، وهذا لقيادة سياستها الخاصة بالصرف.

هذه الأهداف الثلاثة لا تسمح بتبني سعر صرف أمثل من طرف البلدان المغاربية المأخوذة فردياً والمدعمة لضرورة اندماج مالي مغاربي مع تحديد هوية الميزات المشتركة لأنماط التكوين. إن موضوعنا الرئيسي يرمي إلى دراسة كيفية تأمين تحويل للنقود المغاربية في ما بينها، وهذا بغرض تشجيع طرح تشاوري. لهذا قمنا إذن في البداية بإعطاء أهمية خاصة للتوازنات الداخلية والخارجية للبلدان المغاربية التي تشترط اعتماد سعر صرف توازني على المدى الطويل. إن الشروط المسبقة لعملية تحويل مزمنة، والتي من ضمنها احتياطيات الصرف، تلعب دوراً محدداً، وعمل النظام المالي الذي يمكن أن يكون عائقاً مهماً، وذلك بفرض آجال التنفيذ وعدم عرض المواد المطلوبة (تغطية... إلخ)، يكون كذلك هدفاً للتنميات الموالية.

سيكرس الفصل الأخير لتمويل الاستثمار لمقاصة (تعويض) الادخار الوطني غير الكافي، مع احترام التوازن الخارجي. إن حدود طرح فردي ومنهجية تشاورية مؤسسة على الإصلاحات المتخذة في دول المغرب العربي، يشكلان المحورين الأساسيين لهذه المقدمة.

١ ـ حدود الطرح الفردي

هذه الحدود تكمن في ثلاثة مستويات: لجوء صعب إلى السوق الدولي لرؤوس الأموال، وآثار انزلاقات العملات الرئيسية، والخطر النظامي.

أ ـ اللجوء الصعب إلى السوق الدولي لرؤوس الأموال: يلعب السوق الخاص لرؤوس الأموال دوراً استثنائياً في تمويل الاقتصادات، وتقويم مؤجري رؤوس الأموال يشكل من دون نزاع حكماً مهماً يفسر قدرة المقترضين على سداد دينهم وتشريف التزاماتهم. هذا التقييم ليس مرتبطاً بالاستعمال العقلاني لرؤوس الأموال هذه، لكنه يرتكز على التعليمة المسلم بها والمعمول بها من قبل الوكالات المختصة، والتحصيل الذي يعود إلى الأوساط المالية على المدين. إن حذف التمويل الخاص يؤدي إلى إقصاء (إلغاء) السوق خلال مدة طويلة، والدول السائرة في طريق النمو عليها ليس فقط قبول تخفيض هامشها للمناورة بقصد اعتماد سياسات نقدية، بل نشر منتظم لقدراتها الاقتصادية يؤمن المقرضين ذوي الشفافية الاقتصادية. في هذا الصدد، لا تستجيب المعلومات الاقتصادية المنشورة (الموزعة) دائماً للمقاييس الدولية، وأهميتها تبقى نسبية بالنسبة للمستثمرين.

إن دول المغرب العربي تجد نفسها هكذا مجبرة على استعمال التمويل الاستثنائي أو المشروط، لكن السوق المالي الكلاسيكي الذي يعد وسيلة مرغوباً فيها لتحديد سعر الصرف التوازني على المدى البعيد، مع ضمان التوازنات الكبرى، يبقى التمويل الاستثنائي أو المشروط انتقائياً جداً بالنسبة لبلدان المغرب. بالإضافة إلى هذا، فإن انزلاقات أسعار صرف النقود الرئيسية يؤكد اختلالات التوازن.

ب ـ انزلاقات النقود: لم يتم تقويم سعر الصرف الفعلي الحقيقي لـ«الين» في عام (١٩٧٧ ـ ١٩٧٨) وللجنيه الاسترليني في عام (١٩٧٩ ـ ١٩٨١) من دون الشروط والآثار الوخيمة على بلدان المغرب التي تستعمل هذه النقود.

إن السياسة النقدية المقيدة لتاتشر والمتبوعة باستغلال بحر الشمال وارتفاع أسعار الفوائد في الولايات المتحدة الأمريكية، والمرتبطة بجباية توسيعية، قد شجعت هذا التقويم الحقيقي للجنيه الاسترليني والورقة الخضراء في بداية الثمانينيات، بعد سير ثابت من عام ١٩٨٧ إلى عام ١٩٩٢، وقد عرف النظام المالي الأوروبي تذبذبات أدت إلى توسيع الهوامش إلى ١٥ بالمئة في صائفة عام ١٩٩٣.

كان باستطاعة بلدان المغرب العربي تحمل هذه الانزلاقات الظرفية لأسعار الصرف بالنسبة للمبادىء الاقتصادية الأساسية، وكان باستطاعتها أن تقوم بعمليات تأقلم لأسعارها للصرف أو استعمال احتياطياتها للصرف لمواجهة دفوعات غير موقعة أو مداخيل معادلة إلى الانخفاض. هذه الوضعية، أكثر فأكثر مكلفة، بيد أن بلدان

المغرب العربي غير مقبولة في سوق المنتجات المشتقة.

ج ـ **الخطر النظامي**: إن تعميم المنتجات المشتقة على غرار «swaps, les futures, les options» واختيارات وتوسيع السوق المالي الدولي، تؤدي إلى رفع الخطر النظامي المشترك من دون أن تستعمل هذه المنتجات المشتقة.

هذا التطور يعد أكثر خطورة من مداخيل المنتجات الأولية التي تعرف عدم استقرار مرتبطاً بخفة وتغير الأسعار التي تعد مرتفعة. فقط استعمال وسائل مرتبطة بالسوق، وبخاصة بالتغطية، وحدها قادرة على إعطاء نتائج مقنعة، على عكس الاتفاقات الدولية المتعلقة بالأسعار وأموال التثبيت واستراتيجيات التدخل في السوق، إذ إن شروط العرض تستجيب لمقاييس خصوصية تعد صلبة جداً مع مشاركة اقتصادات الانتقال (أوروبا الشرقية).

إن القرض غير الكافي للبلدان المغاربية لا يسمح بالتدخل في هذا السوق الخاص بالمنتجات المشتقة في إطار وقائي: «لكن المؤسسات الدولية باستطاعتها تسهيل لجوء الدول النامية إلى هذه الأسواق». وفي إطار التعاون مع المؤسسات الجهوية، يمكن الحصول على ضمانات من أجل السماح للبلدان المغاربية باستعمال هذا السوق أو الدخول إليه، والتزود بسوق تصديرية بأسعار خفيفة جداً. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، تعويض (مقاصة) الخطر النظامي المحدث من قبل السوق.

٢ ـ مزايا الطرح التشاوري (المتفق عليه)

إن اتفاق تكامل مالي مغاربي من شأنه أن يدعم بمجموعة من العناصر المشتركة بين السياسات الاقتصادية المطبقة من طرف حكومات البلدان المغاربية. منهجياً، ركزنا على ثلاثة محاور أساسية ذات درجات متنوعة في ما يخص الإصلاحات الاقتصادية:

أ ـ تعديل الإطار المؤسساتي.

ب ـ برامج التسوية (التعديل).

ج ـ الخوصصة.

هذه المعطيات الجديدة في ظل وضع متميز بعولمة الاقتصاد تترجم ضرورة تنميط (تقييس) التسيير المالي والنقدي، وتعريف محدد لشروط المنافسة، وتحرير متزايد للتجارة الخارجية مع الإلغاء المتصاعد لأنظمة الحصص وتخفيض الدعم.

من الأهمية بمكان التذكير بأن إجراءات التنفيذ التسهيلي للعمليات، بإمكانها كذلك الإتيان بمزايا مقارنة للمنتجين المحليين، وهذا من دون أن تكون مزمنة. وتترجم صلابة النظام والتباطؤات المسجلة في مختلف العمليات المالية هذه الريوع

ذات الوضعية العقابية. ويبدو هذا الفارق المهم بين النصوص والواقع مجسداً في مجموع البلدان المغاربية.

قمنا بالوقوف عند هذه المحاور الثلاثة بالكيفية التي تؤكد الإرادة المشتركة كي يتم إجراء التعديلات والتصحيحات قصد التقرب من المقاييس الدولية المقبولة عادة، على الرغم من القيود الحقيقية والتطور البطيء للأحداث.

أ ـ الإطار المؤسساتي: إن الإطار المؤسساتي قد تعرض لتغييرات مهمة، فهناك ٢٥ اتفاقية متعددة قد صودق عليها منذ التوقيع على اتفاق مراكش يوم ٢٨ شباط/فبراير ١٩٨٩. بالإضافة إلى هذا، هناك أسئلة خصوصية مرتبطة بالمصادقة على بعض هذه الاتفاقات من طرف البلدان الأعضاء، ولا يمكن تجاهل وجود محددات ظرفية (انخفاض في الموارد)، أو هيكلية، كأهمية الموارد الميزانية المرتبطة بالرسوم المقتطعة من الواردات (تونس).

في ما يخص البنك المغاربي للتجارة الخارجية والاستثمار (نص مصادق في آذار/مارس ١٩٩١) هناك رأس مال مقدر بـ٥٠٠ مليون دولار موزع بالتساوي بين البلدان الخمسة الأعضاء. هذا البنك لا يظهر طبيعياً، فقد عجل في ميلاده، علماً أن أعوان هذا البنك هم من أصل مغاربي، وبالتالي فهناك ندرة في ما يتعلق بالكفاءات المهنية ذات المستوى العالي في هذا الميدان.

على هذه المؤسسة ذات الأهداف الطموحة أن تستفيد من تجارب بنوك التنمية الثنائية ومؤسسة البنوك المغاربية، هذا أخذاً في الاعتبار الموازنات المقدمة لأجل التأقلم مع المعطيات الجديدة في ما يخص التمويل الثنائي. إنه من المفيد التذكير بأن عدداً من المحللين لم يترددوا في تفضيل تسمية «صندوق» على تسمية «بنك» لتعيين هذه المنظمات للتمويل الخصوصي، حيث إن المردودية على المدى الطويل محبذة في هذه الحالات مع تجنب الاعتماد على قدرة السداد.

إن الصعوبات المتعددة المتعرض إليها من طرف مؤجري رؤوس الأموال لأجل استرجاع أموالهم، هي طبيعياً لدعم هذا الارتفاع. كما تتجه بنوك التنمية إلى التحول إلى بنوك أعمال «تجارية» أو بنوك مختصة، كما يقترح ذلك تقرير الـ «FIAS»، المتعلق بتونس. وتجسد القوانين المتعلقة بالمهنة البنكية في المغرب من قبل البنك الشامل، هذا مع البحث على تجسيد اقتصاد سوق ممول بدلاً من اقتصاد مديونية مميز بأسعار فائدة حقيقية سلبية. إن احترام المقاييس المتعلقة بالوفاء، وتقسيم الأخطار والمؤونات، تساهم في تخفيض متاحات البنوك وإلغاء تمويلات المشاريع حيث المردودية غير محددة. كما أن البنك المغاربي للتجارة والاستثمار لم يباشر مهامه بعد مرور أربع سنوات على مصادقة النص المتعلق بالإنشاء.

في ما يخص الاتفاقية العامة للتعريفة التي تشكل حجر الزاوية للبناء، فإن نشر قائمة الـ ٦٣ منتوجاً المعفى ووضع نظام مقاصة مرتبط بانخفاض الإيرادات الجبائية والجمركية في موريتانيا، قد كبحا النمو، وهذه العلاقات المتعددة الأطراف هي لفائدة تطبيق اتفاقات ثنائية (تصريح أو رخصة مسبقة) لوزارات التجارة في ما يخص المنتجات المشار إليها، في المغرب، وتونس، والجزائر منذ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥.

بالمفهوم نفسه، تعمل الاتفاقية الخاصة بالتسوية بين البنوك المركزية الموافقة لـ ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، على أسس ثنائية مع تصفية الأرصدة الشهرية في أجل ١٥ يوماً، وهذا باستعمال نظام الاتصال «Swift» (ليبيا تضطلع باستعمال هذا النظام في سنة ١٩٩٥، كما أن احترام الأحكام المتضمنة في هذه الاتفاقية يعد عاملاً أثر في بقائه).

على المستوى الداخلي، فقد تبنت (صادقت) الحكومات، أو عدلت، قوانينها البنكية سنة ١٩٩٣ بهدف المطابقة مع التطبيق الدولي، وهذا بالبحث عن ضمان بعض الاستقلالية للسلطات المالية، وكذلك إنشاء قواعد للحيطة (الحذر) صارمة. إن القانون الأساسي للبنك الشامل وتنظيم الشركات ذات الأسهم (شركات المساهمة) هي موجودة ضمن النصوص التي تترجم الرغبة في تدعيم دور الوساطة المالية وباتخاذ نظام بنكي بمستويين.

قد تم إثراء قوانين بورصات القيم لتونس والدار البيضاء خلال السنوات الأخيرة بتعريف أحسن لشركات الاستثمار، وبمراقبة للعمليات واتخاذ منتوجات مالية جديدة. وتشير الجداول الإحصائية الخاصة في بورصات الدار البيضاء وتونس إلى ارتفاع جد صافٍ لحجم النشاط خلال السنوات الثلاث الأخيرة. فقد قفز المبلغ الإجمالي للصفقات من ٦٨ مليون دينار سنة ١٩٩٠ إلى ٥٣١ مليون دينار سنة ١٩٩٤ في تونس، ومن ١,١٥٦ مليون درهم إلى ٨,٦٧٤ مليون درهم في الدار البيضاء (انظر الجداول أرقام (٦ ـ ٢) إلى (٦ ـ ٥)).

هذا التطور يطرح تساؤلات جد متنوعة لدى المحللين، لكنها تكون الوسيلة الفاعلة لتمويل أكثر شفافية بالنسبة للمؤسسات والنشر المنتظم لحالاتها المالية المحقق فيها والخاضعة لدواوين مراجعة مرخصة.

بالموازاة مع هذه النشاطات، هناك قوانين خاصة بالاستثمار، جزائرية وتونسية، مصادق عليها في عام ١٩٩٣، مشتقة من التقنين الدولي الخاص بحماية الاستثمار والمنشور من قبل الـ FIAS (البنك العالمي لسنة ١٩٩٢)، في مجالات المعاملة غير المنحازة (المميزة)، والتعويض، والتحولات وإجراءات التحكيم، فضلاً عن القوانين القطاعية في المغرب لسنة ١٩٨٨، والقانون الموريتاني لسنة ١٩٨٩، وهي تتضمن كذلك أحكاماً متشابهة.

ويعطي قانون الاستثمار الجزائري امتيازات خصوصية للمستثمرين في الحالة التي فيها تبرم اتفاقية بين الوكالة والمعنيين، وهذا طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي لـ ٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣. إن هذه الأحكام تترجم الإرادة في التموقع بين المفهوم الأنكلوسكسوني والطرح الأوروبي. بالنسبة للمفهوم الأنكلوسكسوني، يتعلق الأمر بالتفاوض على حدة وتجنب النصوص ذات الميزة العامة، والتي لا يمكن لها أن تكون ذات مدى محدود زمنياً، إذ إن محددات البيئة تتطور من دون انقطاع، بينما يفضل الأوروبيون القوانين والضمانات المقدمة لجميع الشركاء.

في إطار المنطقة الحرة ما بين الاتحاد الأوروبي وتونس، يظهر الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالملكية والعلامات ومكافحة تبييض نقود المخدرات، من بين الشروط المسبقة لوضع هذه المنطقة الحرة أو إنشائها. إضافة إلى هذا، فإن قانون ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ المتعلق بقانون تشجيع الاستثمار في تونس، يقر في بابه الرابع، إجراءات متعلقة بمكافحة التلوث وحماية البيئة.

ب ـ برامج التسوية: تبين مجموعة الاتفاقيات المالية التي أبرمت مع صندوق النقد الدولي من طرف البلدان المغاربية سيطرة المغرب على ١١ اتفاقاً. أما بالنسبة للجزائر، فهناك تسهيل خاص بالتمويل الموسع بقيمة ١,٨ مليار دولار تمت دراسته من طرف المجلس التنفيذي في ٢٢ أيار/مايو ١٩٩٥ وتمت المصادقة عليه.

وباستثناء ليبيا التي بدأت بسبب المشاكل تعرف عجزاً في الميزانية يفوق ٥ بالمئة من الناتج الداخلي الخام منذ عام ١٩٩٢، وقعت البلدان الأربعة الأخرى المغاربية ٢٥ اتفاقية مع صندوق النقد الدولي واتفاقاً أخيراً قيد الإنهاء.

أما موريتانيا فلها ثمانية اتفاقات تربطها بالصندوق، وهذا منذ التسهيل الخاص بالتمويل المقاصي أو التعويضي لكانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩ والمتبوع بأربعة اتفاقات لتأكيد النية بتسهيل خاص بالتعديل الهيكلي، وتسهيلين خاصين بالتعديل الهيكلي المدعم، والذي سيكون متمماً بـ «F.A.S.R.» أخرى ـ مرسوم عام ١٩٩٥ (انظر الجدول رقم (٦ ـ ٥)).

كما أن للمغرب ١١ اتفاقاً، منها ثلاثة ألغيت منذ الاتفاق الموسع لـ ٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٠ (٧ اتفاقات ستاندباي، وثلاثة اتفاقات موسعة وتسهيل للتمويل المقاصي (التعويضي)).

وبالنسبة لتونس، فقد أنهت اتفاقين، واحداً ستاندباي (٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٦)، والثاني موسعاً (٢٥ تموز/يوليو ١٩٨٨).

وكانت الجزائر مرتبطة بثلاثة اتفاقات بديلة (ستاندباي) مع الصندوق منذ ٣١ أيار/مايو ١٩٨٩، لكن الاتفاق الثاني لسنة ١٩٩١ ألغي في سنة ١٩٩٢. وهناك اتفاق

موسع رابع قد تم إعداده وتقديمه إلى مجلس الصندوق في ٢٢ أيار/مايو ١٩٩٥.

إن إجمالي هذه الالتزامات، يترجم بانخفاض عجز الميزانية، وبتبني معدلات صرف واقعية وتنمية للقرض حديثة نسبياً. في ما يخص عجز الميزانية، تبقى النتائج المحصل عليها متغيرة، لكن تخفيض هذا العجز لا نزاع فيه.

أما في تونس، فالعجز يقارب ١,٥ بالمئة من الناتج الداخلي الخام (PIB) عام ١٩٩٤ وقد تم تحقيق أهداف المخطط الثامن بوضوح.

وفي المغرب، وفي خلال العشرية الأخيرة، شهد هذا العجز انخفاضاً خاصاً ليتموقع في مستوى ٣ بالمئة من الناتج الداخلي الخام.

وفي موريتانيا، تم تخفيض العجز الداخلي الذي كان ١٤,٧ بالمئة عام ١٩٨٥ خارج الهبات، إلى أقل من ٣ بالمئة عام ١٩٩٤، وهذا على رغم الأوبئة، وغزو الجراد، والتغييرات السياسية، والأزمة مع السنغال، والتمرد الحاصل في البحرية.

وفي الجزائر، قد يتموقع العجز الإجمالي للخزينة في مستوى أقل من ٢ بالمئة عام ١٩٩٥، وهذا بعد أن بلغ ٩ بالمئة عام ١٩٩٣ و٤,٤ بالمئة عام ١٩٩٤. ومنذ عام ١٩٩٣، عرفت ليبيا عجزاً في ميزانيتها، تمحور حول ٥ بالمئة من الناتج الداخلي الخام.

وفي ما يتعلق بالصرف، فإن للمغرب وتونس معدلات صرف تختلف اختلافاً طفيفاً عن أسعار الصرف في السوق الموازية للنقود.

وقد سجلت موريتانيا ارتفاعاً في سعر صرف عملتها بنحو ١٥ بالمئة، وللجزائر من الآن فصاعداً فارق أقل من ٣٠ بالمئة ما بين السعر الإداري والرسمي وسعر السوق الرمادي، بعدما كان هذا الفارق يفوق ٣٠٠ بالمئة في أواخر الثمانينيات.

وعرفت ليبيا فروقات مهمة بين السوق الرسمية والسوق السوداء بلغت أكثر من ١٠٠٠ بالمئة في شهر نيسان/أبريل ١٩٩٥.

وفي ما يتعلق بالاقتراض، يجب كذلك الإشارة إلى انخفاض صافٍ، بالنسبة لتونس والمغرب، معدل نموه في حدود ٨ بالمئة. كما نسجل عودة بالنسبة للجزائر، حيث إن هذا المعدل (معدل النمو) لم يتجاوز ١٤ بالمئة عام ١٩٩٤، وهذا بعدما فاق ٢٥ بالمئة عام ١٩٩٣.

أما عن الكتلة النقدية (M2)، فيتموقع معدل النمو حول ٨ بالمئة في تونس والمغرب، بينما كان هناك في الجزائر ارتفاع بـ ١٥,٢ بالمئة في عام ١٩٩٤ بعدما بلغ ٢٥ بالمئة في عام ١٩٩٣.

وفي موريتانيا، يجب الإشارة إلى أن الكتلة النقدية (M2) قد انخفضت بـ ١٣,٧ بالمئة من كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ إلى أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، وهذا بعدما عرفت ارتفاعاً مهماً خلال الفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٩٢) (١٨ بالمئة). وتترجم النتائج المتعلقة بمحاربة التضخم نجاحاً نسبياً لتونس والمغرب، وهذا عبر تغير المعدل ما بين ٤ و٥ بالمئة.

وتبدو النتائج مرضية في موريتانيا، إذ إن كلفة الحياة ارتفعت ١٠ بالمئة سنة ١٩٩٤، حيث إن الخطة وفرت ١٣ بالمئة.

وقد أدى تحرير الأسعار في الجزائر في إطار سياسة التثبيت إلى ارتفاع الأسعار ٣٠ بالمئة عام ١٩٩٤.

وفي ليبيا، تضاعف التضخم بصورة سريعة منذ عام ١٩٩٢، وهذا على رغم الدعم الثابت للأسعار الخاصة بالمنتوجات ذات الاستهلاك الواسع. وقد اعتبرت السلطات المالية أن كلفة الحياة ارتفعت بوتيرة تقارب ٣٥ بالمئة.

إنه من الصعب جداً التحكم بطريقة فعلية في التضخم، وهذا في غياب سلة (قفة) أسرية محدثة لإعداد الميزانيات. كذلك يجب التوفر على كشف للأسعار على أساس الصفقات الحقيقية، حيث إن التغيرات على المستوى المؤسساتي وظهور دوائر موازية هي ذات طبيعة تؤدي إلى ارتفاع فاحش وغير عادي. هذه التقييمات كانت لتترجم مع احتياطيات الاستعمال العائدة لهذه التشخيصات.

يجب كذلك أن نشير إلى أن ضرورة التقليل من معدل سيولة الاقتصاد تترجم حتماً بارتفاع الأسعار الجارية على المدى القصير.

وبعد مرحلة التثبيت، فإن هذه الارتفاعات في الأسعار يجب أن تصبح معتدلة بالنسبة للجزائر خلال السنوات الثلاث المقبلة، كما أن فرضية التضخم برقم واحد بالنسبة للبلدان المغاربية الأربعة غير مبالغ فيها باستثناء ليبيا التي لها نظام أسعار خصوصي.

وتتميز فترة التسوية التي تعقب التثبيت بإصلاحات هيكلية من ضمنها الخوصصة التي تشكل محوراً جوهرياً.

ج ـ الخوصصة: إن الخوصصة ليست فقط تحويلاً للملكية من قطاع عمومي إلى قطاع خاص، لكنها تدعم آليات السوق، وهذا بفرض أحسن تخصيص للموارد في جميع البلدان المغاربية.

ويترجم برنامج الخوصصة في تونس ببيع ٤٣ مؤسسة عمومية، تعود أساساً إلى القطاع السياحي، وصناعات النسيج، والصناعات التحويلية. وهناك منشور للوزارة

الأولى عام ١٩٩٣ يقوم بتحديد كيفيات هذه العملية.

أما في المغرب، فقد عرفت الخوصصة توسيعاً مكثفاً مقارنة بتونس، وشملت حتى القطاع البنكي مع البنك المغربي للتجارة الخارجية (B.M.C.E.).

وفي نيسان/أبريل عام ١٩٩٥ تم بيع الـ ٢٦ بالمئة من الأسهم التي يحوزها المغرب لمؤسستين مغربيتين، ومؤسسة إنكليزية، ومؤسستين سويسريتين، ومجموعة أمريكية، والعملية رصدت بنجاح.

وقد قدر نصيب الشركات التي تمت خوصصتها من رقم أعمال البورصة بـ ٢٤,٦٢ بالمئة في الدار البيضاء عام ١٩٩٤. وفي عامي ١٩٩٣ و١٩٩٤، طبقت عمليات الخوصصة على مبلغ إجمالي قدر بـ ٥,٩ مليار درهم لـ ٢٧ عملية. ووصلت الإيرادات من الخارج إلى ٢٣,٢٦ بالمئة.

وفي موريتانيا، تمت خوصصة المؤسسة الوحيدة للتأمينات «النصر» (Nasr) في عام ١٩٩٤، والتي أعقبت إنشاء البنك الوطني لموريتانيا (خاص كلياً) في عام ١٩٨٩، حيث تم إنشاؤه، باندماج كل من «BIMA» و«SMB»، وهذا البنك يعطي دوراً محدداً للقطاع الخاص في النظام المالي.

ولم تتردد ليبيا في إدخال تعديلات على نمط التسيير الحالي للمؤسسات العمومية التي تقدم نتائج غير مرضية. إن إنشاء مؤسسة تأمين مختلطة، وفتح بنك خاص برأس مال اجتماعي يقدر بـ ١٠ ملايين دينار ليبي (٣٤ مليون دولار أمريكي)، يظهران ضمن الأهداف المنتظر تجسيدها خلال السداسي الأول من عام ١٩٩٥.

وبالنسبة للجزائر، فإن إصلاح المؤسسات العمومية المباشر فيه عام ١٩٨٨ مع صناديق المساهمة، قد يتم تمديده بمصادقة نصين جوهريين خاصين بالشركات القابضة والخوصصة خلال عام ١٩٩٥.

أما التعديلات (الترتيبات) الملحقة بالقانون التجاري وبالإجراءات المتعلقة بذمة المؤسسات العمومية، فقد ألغت الحواجز وظروف بيعها لأصولها عند الحاجة.

وفي تونس، يعرّف منشور الوزارة الأولى رقم ٥٥ لـ ١١ آب/أغسطس ١٩٩٣ الخوصصة كبيع للأسهم التي هي ملك للدولة أو بيع لعناصر الأصول لوحدة استغلالية مستقلة في إطار قانون ٨٩ ـ ٩ للأول من شباط/فبراير ١٩٨٩ المتعلق بالمساهمات والمؤسسات العمومية.

لقد أصبحت عمليات التطهير شرطاً ضرورياً لكل عملية خوصصة، والتي تفترض أن كل المشاكل المتعلقة بفائض في التشغيل يجب أن تسوى، وهذا حتى لا يتم نقلها إلى المالك الجديد قبل دراسة الكيفيات المتعلقة بنظام دفع موحد وبنمط

تمويل التبادلات بفرض أحسن علاوة للموارد. إن دراسة تطور التوازنات الكبرى بالنسبة لكل أعضاء الاتحاد المغاربي، تشكل في حد ذاتها شرطاً.

أولاً: التوازنات الكبرى والتبادلات المغاربية

لا يمكن تحمل اللاتوازنات (الاختلالات) الداخلية والخارجية جزئياً أو في كل وقت إلا إذا كانت معوضة بقدرة على تعبئة الادخار الأجنبي.

إن تحليل أرصدة الميزانية والأرصدة الخارجية بودها أن تكون محددات لتقسيم قدرة الخزينة في توفير تمويل مناسب لاحتياجات الدولة، إذ ان اللجوء الدوري إلى التمويل النقدي عن طريق مؤسسة البنك أو البنوك الأولية باستعمال نسبة الآثار الاجتماعية يبعد وضع سياسة مالية قيد التنفيذ. وتدعم أهمية الخسائر الجارية ضرورة التنسيق بين السياسة المالية وسياسات الصرف بالكيفية التي تكون فيها الخسارة دائماً معوضة عن طريق مساهمة من التمويل الخارجي، وهذا بطريقة دائمة كما تبينه الإحصاءات الخاصة بالدول المغاربية.

هذه الحقيقة تفرض سبباً إضافياً لتأمين التنسيق بين عمل الخزينة وعمل البنك المركزي، وهذا لضمان تنسيق كافٍ بين السياسة النقدية وسياسة الصرف.

وبالنسبة لموريتانيا، يشير جدول الحسابات الوطنية إلى أن ٥٦ بالمئة من الادخار المحلي هي في شكل تحويلات من الخارج، والادخار الوطني يمثل ٥,٥ بالمئة من الناتج الداخلي الخام، بينما الادخار المحلي كان يقدر بـ ١٢,٨ بالمئة من الناتج الداخلي الخام عام ١٩٩٣.

أما بالنسبة للمغرب، فإن الادخار المحلي الخام يمثل ٦٠ بالمئة من الادخار الوطني الخام.

في ما يخص الجزائر، فإن الفوائد المسددة للخارج تعوض جزئياً بتحويلات جارية قادمة من الخارج وتترك رصيداً سلبياً مقدراً بـ ٥٠٠ مليون دولار.

هكذا يظهر الادخار الوطني أقل من الادخار الداخلي لأن تغيرات معدلات الفوائد وتذبذبات الصرف لها كذلك آثار سريعة في هذا الرصيد.

بالنسبة لتونس، الادخار الوطني هو أعلى من الادخار المحلي (الداخلي)، وهكذا بالكيفية التي بها المديونية الخارجية تعود أساساً إلى شروط تعاقدية و/أو تحويلات العمال المهاجرين تعوض بطريقة واضحة رفع الفوائد (هذا الرصيد الإيجابي يتموقع بأكثر من ٨٠٠ مليون دولار في المتوسط خلال السنوات الخمس الأخيرة).

أما بالنسبة لليبيا، فإن تحويلات العمال المهاجرين من الخارج ومداخيل المؤسسات الأجنبية تشكل عمليات مهمة على الادخار المحلي، تقدر بـ ٢ مليار دولار سنوياً دون الأخذ في الحسبان مداخيل الإيداعات الليبية في الخارج.

وفي تونس، أدى ارتفاع القروض الإجبارية للنظام المالي، لادخار السكن، والادخار ـ مشروع عام ١٩٩٣ ـ بالفارق (M3-M2) إلى الانتقال من ٥٥٣ مليون دينار عام ١٩٩١ إلى ٧٠٧ ملايين دينار عام ١٩٩٣.

الجدول رقم (٦ ـ ١)
الادخار الوطني في تونس خلال الفترة (١٩٩١ ـ ١٩٩٣)
(ملايين الدولارات)

	المبلغ الإجمالي (M3-M2)	النسبة المئوية	بما فيها القروض الإجبارية (SF)
١٩٩١	٥٥٣	٢٢,٨	٢٩٢
١٩٩٢			
آذار/ مارس	٥٧١	٧,١	٣٢٣
حزيران/ يونيو	٥٦٥	٦,٠	٣١٦
أيلول/ سبتمبر	٥٨٧	١٠,١	٣٣٨
كانون الأول/ ديسمبر	٦٠٥	١٣,٥	٣٤٠
١٩٩٣			
آذار/ مارس	٦٦٦	١٠,٢	٣٩١
حزيران/ يونيو	٦٩٧	١٥,٢	٤٢١
أيلول/ سبتمبر	٧١٣	١٧,٩	٤٣٥
كانون الأول/ ديسمبر	٧٠٧	١٦,٩	٤٠٨

المصدر: البنك المركزي التونسي BCT (١٩٩٣).

بالنسبة للمغرب تلعب آلية التثبيت كلياً لصالح أوراق النقود الموجودة، حيث إن المبلغ قد انخفض بما يقارب الثلثين عام ١٩٩٣.

لقد ارتفعت أذونات الخزينة المودعة لدى الشركات والأشخاص أكثر من ٥٠ بالمئة في السنة نفسها، من دون أن تكون مقارنة باكتتابات النظام البنكي التي تكون كمستعمل رئيسي لهذه الأذونات بمبلغ يفوق ٤٤ مليار درهم.

على خلاف هذا، لا تقدر قيمة أذونات الخزينة (L'encours) التي هي بحوزة البنوك في تونس إلا بـ ٢٨١ مليون دينار، بينما الخاصة بالأفراد والمؤسسات تقدر بـ ١٢٨٨ مليون دينار.

١ ـ التوازنات الخارجية

إن دول اتحاد المغرب العربي تعيش عجزاً في ميزان المدفوعات الجارية، عدا ليبيا التي تعتمد على سياسة إيداع رؤوس أموالها (استثمارها) في الخارج.

الجدول رقم (٦ ـ ٢)
العجز في المغرب خلال الفترة (١٩٨٧ ـ ١٩٩٣)
(مليون درهم)

	١٩٨٧	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣
عجز الميزان الجاري	- ١٥٩	+ ١٧٩	- ٨٢٩	+ ١٠٨	- ٤٥	- ٣٨٢	- ٣١٨
الميزان التجاري	- ٨٢٦	- ٥٤٧	- ١٣٠٠	+ ١٥٠٠	- ١٤٥٠	- ١٩٠٠	- ١٧٠٠

معدل تغطية للواردات مقارب لـ ٧٠ بالمئة وعجز للمدفوعات الجارية أقل من ٢ بالمئة منذ عام ١٩٩٠.

الجدول رقم (٦ ـ ٣)
العجز في تونس خلال الفترة (١٩٨٧ ـ ١٩٩٢)
(مليون دينار)

	١٩٨٧	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢
عجز الميزان التجاري (بالمئة)	- ٧	- ١٠,٨	- ١١,٩	- ١٣,٧	- ٩	- ١٢,٩
عجز المدفوعات الجارية (بالمئة)	- ١	+ ١	- ٣,٣	- ٥,٣	- ٤,٤	- ٦

ـ في الفترة (١٩٨٦ ـ ١٩٩٢)، قدر العجز المتوسط للمدفوعات الجارية بـ ٣,٩ بالمئة من الناتج الداخلي الخام.

ـ خلال الفترة (١٩٨٦ ـ ١٩٩٢)، بلغ العجز التجاري الإجمالي ٦,٧ مليار من حقوق السحب الخاصة (DTS).

الجدول رقم (٦ ـ ٤)
العجز في موريتانيا خلال الفترة (١٩٨٩ ـ ١٩٩٤)
(مليون أوقية)

	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤
العجز الجاري (بالمئة)	– ١٤,٦	– ١٢,٨	– ٧,٤	– ٨,٨	– ٩,٩	– ٢,٨
التحويلات الرسمية (بالمئة)	٢٢٣	٦٥	٦١	٦٦	٧٦	٨٠

إن العجز الجاري، دون التحويلات الرسمية، قد بلغ ٢١,١ بالمئة عام ١٩٩٣، وقد عرف انخفاضاً عام ١٩٩٤ (١٣,٨٠ بالمئة).

الجدول رقم (٦ ـ ٥)
العجز في الجزائر خلال الفترة (١٩٩٣ ـ ١٩٩٦)
(مليون دينار)

	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦
الميزان الجاري (١٠ دولارات أمريكية)	+ ١,٠١	– ١,٨٣	– ٢,٨٠	– ١,٥٨

تمويل استثنائي بـ ٥,٦ مليار دولار عام ١٩٩٤ (إعادة جدولة، وتمويل متعدد الأطراف).

العجز في ليبيا

قبل عام ١٩٩٢، سجلت ليبيا فائضاً في ميزانها التجاري يقارب ٣ مليارات دولار، منها تم خصم اقتطاعات بالنسبة للمصالح غير العاملة (السياحة، والعلاج... إلخ) وتحويلات العمال الأجانب.

وفي عام ١٩٩٣، كانت الصادرات ستبلغ ٨ مليارات دولار والواردات ٦,٩ مليار دولار.

على الرغم من الوضع النفطي المساعد والقيود المرتبطة بالخطر، تبدو وضعية المدفوعات الخارجية متوازنة، وتبقى إيداعات البنك العربي الليبي الخارجي (.A.B.C وLAFICO) جد متنوعة (في عام ١٩٩٣، كان العجز الجاري ليبلغ نحو ٥٠٠ مليون دولار).

٢ ـ هيكلة (تركيبة) التبادلات

تبدو تبادلات البلدان المغاربية ذات سيطرة من قبل الاتحاد الأوروبي، حيث إن هناك ٧٣,٨ بالمئة من الصادرات لاتحاد المغرب العربي و٦٥ بالمئة من الواردات قد خصت أوروبا.

هذا الحضور للاتحاد الأوروبي متجسد بتوقيع اتفاقات ثنائية مع بلدان اتحاد المغرب العربي، إذ إن أربع إلى خمس اتفاقيات وقعت منذ عام ١٩٧٦ مع الجزائر، وتونس، والمغرب، واتفاقيتين خاصتين بالصيد وقعتا مع موريتانيا والمغرب.

في ما يخص موريتانيا، فإن العلاقات قد ضبطت على ضوء اتفاقيات لومي وميكنزمات «Sysmin» و«Stablex». وقد ساهم في دعم العلاقات البنك الأوروبي للاستثمار، وميزانية الاتحاد الأوروبي، وأظرفة (إعانات) خاصة لدعم التسوية الهيكلية. وقد دعم هذا التوجه بإنشاء منطقة للتبادل الحر بين البلدان المغاربية والاتحاد الأوروبي.

وبالنسبة لتونس، هناك امتيازات مهمة برمجت لأجل تقوية وتدعيم التبادلات مع الاتحاد الأوروبي بالحفاظ على الانضمام للاتفاقات الدولية المتعلقة بحماية الملكية الفكرية، وبمحاربة تبييض نقود المخدرات، وهذا طبقاً للأحكام المنصوص عنها من قبل الاتحاد الأوروبي. وفي ما يتعلق بالإجراءات، فإن الأحكام المبرمجة من قبل المشروع تهدف إلى تنميط الرقابة البيروقراطية المكلفة عادة.

وهناك تحسينات مطبقة بإمكانها أن تكون متبعة في هذا الميدان مع تخفيض إجراءات الانتقال (unicité = transit) وإتمام الإجراءات الجمركية بطريقة مسبقة، مع تأسيس الرقابة البعدية (a posteriori) التي تفترض مخططاً تحديثياً للمصالح الجمركية لبلدان المغرب.

إن جولة الأوروغواي ووضعها قيد التنفيذ لها آثار مباشرة في دول اتحاد المغرب العربي، ولا سيما من خلال الإلغاء المتزايد (التصاعدي) لنظام الحصص للاتفاقات المتعددة الحساسيات (Multifibres) (١٠ سنوات)، والتقليل من دعم الإعانات للفلاحة، وفتح أسواق محلية، والتقليل من الامتيازات الممنوحة في إطار الـ S.G.P.، وتنميط شروط المنافسة. كما أن اعتماد نظام القيمة (المادة ٧ للغات (GATT))، وحماية البيئة، وأحسن مراقبة للشروط الاجتماعية للعمل، كل هذا يحد من هامش المناورة لمصدري المنتوجات المانوفكتورية (المصنوعة).

لا تمس التبادلات ما بين الدول المغاربية الخمس سنوياً إلا مليار دولار واحداً، وقد عرفت نمواً سنوياً قدر بـ ٨ بالمئة خلال الفترة من عام ١٩٨٩ إلى ١٩٩٣، لكنها لا تمثل إلا أقل من ٤ بالمئة من التجارة الخارجية لاتحاد المغرب العربي.

وفي عام ١٩٩٣، كانت الجزائر ستصدر ٣٨٨٥ مليون دينار جزائري تجاه البلدان الأخرى لاتحاد المغرب العربي، وتستورد ٤٩٦٥ مليون دينار جزائري من هذه البلدان.

وبالنسبة للمغرب، فإن المبالغ تكون على التوالي، ٢٤٢٤ مليون درهم و١٥٠٥ مليون درهم.

وبالنسبة لموريتانيا، تعلق الأمر بـ ١٤ مليون أوقية و٤٨٠٠ مليون أوقية.

نلاحظ إذن اختلالاً مهماً في التوازن، يعود أساساً إلى حصول الجزائر على منتوجات طاقوية. أما الواردات الموريتانية القادمة من بلدان اتحاد المغرب العربي فتمثل ٨,٨ بالمئة من هذه المشتريات من الخارج.

وكان على تونس أن تبيع سنة ١٩٩٣ بما قيمته ٢٩٢ مليون دينار تونسي للبلدان الأخرى للاتحاد المغاربي، وتشتري منها ما قيمته ١٦١ مليون دينار تونسي.

بالنسبة لليبيا، فإنها تشكل المنفذ الرئيسي للبلدان الأخرى المغاربية، إذ إن ٤٦ بالمئة من التجارة داخل اتحاد المغرب العربي قد تحققت بفضل المشتريات الليبية، بينما بلغت مبيعاتها ١١ بالمئة من هذا المبلغ الإجمالي.

ومن دون التعليق على هذه الإحصاءات، من المفيد أكثر التذكير بأهمية إيرادات الميزانيات المرتبطة بالتجارة الخارجية لمختلف بلدان اتحاد المغرب العربي:

بالنسبة لموريتانيا، يرتبط ٣٨ بالمئة من إيرادات الميزانية بالتجارة الدولية، بينما الضرائب على الدخل لا تمثل إلا ٢٦,٦ بالمئة من مصادر الميزانية (عام ١٩٩٤).

أما في ما يخص تونس، فإن الضغط الجبائي هو في حدود ٢١,٥ بالمئة من الناتج الداخلي الخام، لكن الرسوم المرتبطة بالتجارة الدولية تمثل أكثر من ٦٠ بالمئة من الإيرادات.

وهناك نسب مطابقة لهذه النسب سائدة في المغرب، إذ إن الرسوم الجمركية الحقيقية لا تتجاوز حتى ١٥ بالمئة من موارد الميزانية، لكن بإدخال الرسم على القيمة المضافة ومجموع الرسوم الخصوصية الإضافية للمبادلة، فإن التجارة الدولية تشكل الصحن المسيطر بالنسبة للجابي.

وبالنسبة لليبيا، فإن الجباية النفطية تسيطر بوضوح وتمثل ٦٠ بالمئة من مصادر الميزانية، حيث إن جباية التجارة الخارجية تبدو أقل من ١٥ بالمئة من الإيرادات الإجمالية للدولة. ويجب الإشارة إلى أن معدل ضريبة المنتوجات المستوردة يدور حول ٢٦ بالمئة، وهناك قائمة بـ ٤٠٠ منتوج معفاة من الحقوق والرسوم، بالإضافة إلى «P.S.G.» ممنوح للمنتجات القادمة من البلدان العربية، كما أن التي لها قيمة مضافة ذات مصدر عربي بـ ٤٣ بالمئة فهي مقبولة للإعفاء في ليبيا.

وبالنسبة للجزائر، فإن الجباية النفطية، تمثل أكثر من ٥٠ بالمئة من مصادر الميزانية والحقوق المرتبطة بالتجارة الخارجية، وقد قدرت بـ ٥٣,٩ مليار دينار عام ١٩٩٣. يتعلق الأمر بمؤشرات قريبة من المؤشرات الليبية.

وبالنسبة للخسائر المرتبطة بالتنازل عن تحصيل حقوق الجمركة في المغرب

العربي، يبدو أن نظام المقاصة المنشأ من طرف «C.E.E.A.O.» مشتق من الاتحاد المغاربي، وهذا في الوقت الذي لم يفاجىء في عام ١٩٩٤ بعد أن عرف صعوبات متنوعة. كما أن المشاركة (المساهمة) في الميزانية المغاربية، على أساس حصة قيمة الصادرات لكل دولة، لا تأخذ بعين الاعتبار نوعية المنتوجات مقارنة بالمقاييس الدولية، ولا الامتياز الحقيقي (الأولوية) الممنوح في إطار التبادلات داخل المغرب العربي.

إن وضع نظام مقاصة من شأنه أن يحدث مشاكل أكثر بدلاً من أن يحلها. على خلاف هذا، فإن تمويل هذه التبادلات بالنسبة للبلدان الأقل تقدماً مثل موريتانيا، من ميزانية ممولة من قبل الاتحاد الأوروبي في تعويض (مقاصة) لإلغاء الامتيازات الممنوحة للبلدان المغاربية (AMF، الفلاحة)، هذا الحل يعتبر أكثر ملاءمة.

إن التحرير المتزايد (التصاعدي) في سوق النسيج وإلغاء الأنصبة يحدث بطريقة أكيدة امتيازاً بالنسبة للمنتوجات الآسيوية، ويسبب عقاباً بالنسبة للمتنافسين المغاربيين، إذ إن ٢٠ بالمئة من السوق الداخلي يجب أن يكون مفتوحاً بسرعة ومن دون تضييق (مضايقة). ان تصدير بعض السلع كزيوت الزيتون، هي محل اهتمام من قبل الأحكام الجديدة للاتفاق الفلاحي لجولة الأوروغواي. كما أن تخفيض إعانات التصدير ودعم أسعار الإنتاج، متبوعاً بفتح أسواق محلية، كل هذا من شأنه أن يحدث مشاكل جديدة للمصدرين والمستوردين المغاربة.

باستطاعة الاتحاد الأوروبي ضمان تمويل ميزانية خاصة بمقاصة (تعويض) الخسائر الجمركية لأجل دعم تقوية وتنشيط التبادلات داخل المغرب العربي، كما باستطاعته إنشاء مشاريع مشتركة مع البلدان المغاربية. وبالنسبة لاستقرار إيرادات الصادرات، واستعمال المنتجات المشتقة، مثل (Les options; Les futures; Les swaps) فإنها تكون كدعم مهم بالكيفية التي بها الاتفاقات الدولية للمنتوجات غير القادرة على العيش أمام قانون السوق وارتفاع المردوديات.

وبدلاً من مضاعفة هذه الاتفاقات الدولية وهذه الأموال الخاصة بالتثبيت، فإن التدخل على مستوى سوق المنتجات المشتقة لأجل الاحتياط من التقلبات غير المنتظمة للأسعار مع الدعم من طرف الاتحاد الأوروبي، يصبح بديلاً للحلول الحالية الأقل نجاعة.

وباستطاعة الاتحاد الأوروبي تقديم ضمانه الخاص بخطر السيادة الذي يعد عائقاً أمام حضور هذه البلدان المغاربية في سوق المنتجات المشتقة، وكذلك فالاتحاد الأوروبي مطالب بالمساهمة في منح مساعدة تقنية مناسبة.

٣ ـ المالية العمومية

باستثناء ليبيا التي تعرف عجزاً في الميزانية منذ عام ١٩٩٣ يقدر بحوالى ٥ بالمئة نظراً للحظر المفروض وللانخفاض الملاحظ في موارد الميزانية والمقدر بـ ٤,١ بالمئة في عام ١٩٩٣، و٧,٦ بالمئة في عام ١٩٩٤، قامت البلدان المغاربية الأربعة بتخفيض هذه التناقصات الداخلية التي بلغت أقل من ٣ بالمئة من الناتج الداخلي الخام، وبرقم مشجع لتونس التي حققت ١,٥ بالمئة. كما يجب أن نذكر أن التمويل ما يزال مميزاً باللجوء إلى مركز إصدار القروض الخارجية والقروض المصرفية.

وفي المغرب، لا تتجاوز الأوراق العمومية التي هي في حوزة البنوك ٤٥ مليار درهم، ١٤ مليار درهم في شكل أوراق ضرورية عمومية (٢٥ بالمئة من الودائع تحت الطلب) بمعدلات مميزة.

وفي الجزائر، لا تمثل سندات الخزينة إلا ٨ بالمئة من اللجوء الإجمالي للمديونية العمومية والتي كانت تحت سيطرة الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط بـ ٨٤ ملياراً في بداية عام ١٩٩٣.

أما في تونس، فهناك دور فعال للخزينة التونسية حيث يوجد إصدار مستمر لسندات الخزينة منذ عام ١٩٨٩ للجوء إجمالي يقدر بـ ١٥٦٩ مليون دينار تونسي في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، وحيث يوجد ١٢٨٨ مليون دينار للإصدار أمام الجمهور. كما أن الحقوق الصافية للنظام المالي في الدولة قدرت بـ ١٣٨٣ مليون دينار، و٧٨٩ مليون دينار في شكل سندات خزينة وتجهيز.

وقدر معدل تشغيل الأوراق العمومية في الودائع المصرفية بـ ٩,٣ بالمئة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، كما أن التمويل الخارجي الصافي للخزينة انخفض ليصل إلى ٢٢,٤ مليون دينار في عام ١٩٩٢، أما التمويل الداخلي فقدر بـ ٣٣٧ مليون دينار (مديونية عائمة، البنوك، قروض وطنية، سندات الخزينة)، لكن موريتانيا وليبيا ما زالتا تحبذان التمويل النقدي للعجز باستعمال إصدار سندات الخزينة.

يجب أن نشير إلى أن العجز السلبي الناتج من الإجراءات المقيدة كإعداد معدلات الصرف، وتأمينات الصرف، والاحتياطيات الإجبارية، وتحويلات الحقوق المشكوك في البنوك المركزية، والقروض ذات المعدلات المميزة التي تؤدي لتصبح شيئاً فشيئاً منعدمة بالنتائج المقنعة في تونس، والموارد الاستثنائية للدولة، الواردة من عمليات الخوصصة، لتسجيلات دفع ديون الدولة، وانخفاض العملة (جباية نفطية مرتفعة) المكونة لمصدر تخفيض الاختلالات الميزانية المقدرة تحت أسس كلاسيكية؛ في هذا الميدان، التدخلات غير المباشرة ليست جد محدودة في كل من المغرب، والجزائر، وتونس، قصد إعادة دور السوق.

بالنسبة للمغرب، قدرت التحويلات من الخارج بـ ٨,٥ مليار درهم لحاجيات الخزينة لعام ١٩٩٣ (٤٠ بالمئة من حاجيات الخزينة)، وخص استعمال الموارد الداخلية بـ ١٢,٨ مليار درهم، منها ٧,٣ مليار درهم ناتجة من موارد الادخار. وفي نهاية الأمر، لم يساهم التمويل النقدي إلا بمقدار ٢٤ بالمئة في تمويل حاجيات الخزينة.

إن هذا التنميط في سير الميزانية وجمع موارد الادخار، أمام الجمهور، أثبت أهمية التعاون ما بين الخزينة والبنك المركزي. كما أن التأثير السلبي للتضخم في طلب الودائع المالية والدور الفاعل لسندات الخزينة تم تبريرها بدراسات صندوق النقد الدولي في عامي ١٩٩٣ و١٩٩٤ في المغرب الأقصى وتونس. وهناك دراسة مماثلة متعلقة بالجزائر مقدمة من قبل البنك العالمي ما تزال تؤكد هذه النتائج:

لقد أصبح التضخم العائق الأول للتقدم والتنمية نظراً لدور الهيئات المصرفية، وهذا الدور أكثر أهمية في ما يخص تغيّرات معدلات الفائدة.

إن تصفية المقبوضات المفرطة، مقارنة بالمستوى المرغوب فيه الذي يحاول الحد، بل تخفيض ارتفاع الأسعار، وكذلك المصرفية والنقدية في الاقتصاد، تستوجب التحكم في التضخم.

إن سندات الخزينة أصبحت الوسيلة الإضافية المكملة وغير المنافسة في مختلف المنتجات، مثل أوراق الخزينة. والتأثير السلبي لإصدار سندات الخزينة بالنسبة للطلب على النقود هو الذي يفرض على السلطات النقدية والخزينة أن تقوم بإجراءات تنسيقية في ما بينها.

إن السندات المماثلة للخزينة جد محبذة، فقد يتم إعداد معاملات في خصوصها في مختلف الساحات المغاربية قصد تحفيز التفاوضية على أساس تجاوب ما بين المسؤولين في الخزينة، وعلى مستوى المغرب بتخفيض تأمينات صرف وتسديدات في آجال الاستحقاق.

إن هذا الميدان الآخذ (Porteur) الذي يحل مشكل المضاربة للبورصة المغاربية، قصد توجيهها إلى الالتزامات المتشابهة للخزينة، يتم إصدارها بالنسبة للمراجع المشتركة بتقديم إمكانيات للمستثمرين قصد الاختيار ما بين المكافأة والنقود ذات المعدلات المميزة. إن السندات العادية تستطيع أن تكون ذات اختيارات هي تحويل العملات الخارجية، أو مؤشرات الأسعار، وهذه السندات تكون مقايضة في الساحة المغاربية.

إنه من المستحيل تنمية أنواع منتجات لها خصوصيات أنها تقدم أو تقايض، لكن

يجب النظر إلى السندات العادية قصد تسهيل التفاوضية ومؤشرات الأسعار والعملات وتقديم معدلات فائدة محفزة.

في ما يخص الأدوات المالية، يتبين أن أوراق الخزينة للمؤسسات شهدت ارتفاعاً في الوقت نفسه في ما يخص سندات الخزينة في تونس.

٤ ـ الادخار

إن معدلات الادخار الداخلي الخام يقدر ما بين ١٢,٧ بالمئة من الناتج الداخلي الخام بالنسبة لموريتانيا و٢٧ بالمئة للجزائر في عام ١٩٩٣؛ هذا المعدل لا يفوق ٢٠ بالمئة في المغرب الأقصى و١٩ بالمئة في تونس.

ثانياً: الشروط المسبقة لاتخاذ نظام دفع موحد

يواجه اعتماد نظام دفع مماثل ثلاث صعوبات: الدين الخارجي، واستعمال أنظمة صرف غير مماثلة، وجهاز مالي بفعالية محدودة. كما أن وضع مراحل التوحيد يستلزم التخفيض من عبء الدين، ووضع مراجع موحدة للعملات، وكذلك التقليص من مدة تنفيذ العمليات من الجهاز المصرفي. يجب هنا أن نذكر أن تواريخ القيم المبالغ فيها تستطيع أن تكون عائقاً أمام تطور العلاقات الإقليمية، لأنه في غالب الأحيان تستلزم التحويلات بين البنوك المغاربية وقتاً غير عادي مقارنة بالشروط المعمول بها بين البنوك عادة.

١ ـ التخفيض من الدين

إن الدين الخارجي عائق أمام التكامل المغاربي للأسباب التالية:

- اللجوء إلى التحويلات الاستثنائية.
- أهمية القروض الامتيازية الممنوحة لبعض المقرضين.
- خدمة الدين تمثل عائقاً.

لقد أدت الصعوبات التي تلقاها المقترضون إلى عمليات إعادة الجدولة، وكذلك إلى السحوبات المتتالية لشرائح قرض صندوق النقد الدولي أو الصناديق الإقليمية، كصندوق النقد العربي. وهذا التحويل الاستثنائي يخضع لشروط نوعية مفروضة من طرف مقرضي النقود من دون مشاركة فعلية للمقرضين الحديين.

إن التمويل بشروط امتيازية أصبح بالنسبة لبعض المستوردين سابقاً يقصي

مصدري الدول النامية الذين لا تتوفر فيهم هذه المعايير. لقد امتصت خدمة الدين أكثر من ٦٠ بالمئة من إيرادات صادرات الجزائر لمدة ست سنوات تقريباً (١٩٨٨ ـ ١٩٩٣) وأجبرت تمويلاً مستمراً للواردات بالقروض مع منح امتياز لشروط الدفع قبل كل شيء.

بالإضافة إلى هذه الانحرافات، يخضع هيكل ديون دول المغرب العربي إلى قدرات التسديد غير المتساوية وهو في تطور مستمر. فالإحصاءات المنشورة في جدول ديون العالم (١٩٩٤ ـ البنك الدولي) تظهر جيداً اختلاف الشروط المحصل عليها من طرف بلدان المغرب العربي.

إن المقرضين العموميين يمتلكون مبالغ متغيرة من ديون المغرب العربي، وهذا في عام ١٩٩٢.

تونس: ٦ مليارات دولار من ٧,٦ مليار دولار للديون الطويلة الأجل.

الجزائر: ٦ مليارات دولار من ٢٤,٨ مليار دولار للديون الطويلة الأجل.

المغرب: ١٦ مليار دولار من ٢٠,٤ مليار دولار للديون الطويلة الأجل.

موريتانيا: ١,٨ مليار دولار من ١,٨٨ مليار دولار للديون الطويلة الأجل.

يظهر أن لليبيا دين سيادة مقبولاً مقارنة بالناتج الداخلي الخام، وكذلك لقيمة صادراتها، وهذا ما يمنحها امتيازاً من البلدان المغاربية. كما أن ديون البلدان المغاربية تمثل عائقاً مهماً للتوازنات الخارجية.

نسجل هنا أن لدى الجزائر وتونس ديوناً تجاه المقرضين العموميين متساوية، حيث تمثل حوالى ٧٥ بالمئة من مجمل الديون الطويلة الأجل لتونس، لكنها لا تمثل إلا أقل من ٢٥ بالمئة من الديون الطويلة الأجل للجزائر.

بالنسبة للمغرب، هذه النسبة هي أكثر من نسبة تونس. إن الشروط الجديدة للتمويل الدولي تدل على أن اللجوء إلى السوق المالي أصبح مشروطاً وأن موريتانيا أصبحت مرفوضة. والمغرب لا زال يتمتع بآجال طويلة لاقتراضاته، لكن معدلات الفائدة غير منافسة. أما موريتانيا فتعطي ضمانات لحصة امتيازية معتبرة من ديونها العامة، والحصة المعفاة على شكل هبة تمثل أكثر من ٦٤ بالمئة.

وبالنسبة لموريتانيا، يجب أن نأخذ بعين الاعتبار أن مقرضي النقود يقدمون مساعداتهم عن طريق الرابطة الاقتصادية الأوروبية، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، والصندوق الأفريقي للتنمية. وعلى غرار فرنسا التي رفعت من مساعداتها منذ عام ١٩٨٩، وهذا ما يظهر من إحصاءات البنك الدولي التي تظهر أكثر من ٣٥٠ مليون فرنك فرنسي لسنة ١٩٩٣، وذلك على عكس الرابطة الاقتصادية الأوروبية التي تظهر

بـ ٢٠ مليون دولار، والتي كانت تظهر بـ ١١٠ ملايين دولار لعام ١٩٨٩، فإن التمويل بالشروط الامتيازية من طرف الرابطة الدولية للتنمية بقيت مقاربة لـ ٢٥ مليون دولار عام ١٩٩٤. كما أن تحديد معدلات الصرف يجب أن يأخذ بعين الاعتبار عدم التوازن الهيكلي في ميزان المدفوعات الجارية.

تمثل هذه الالتزامات نحو مقرضي النقود الأجانب حجة إضافية لوضع تحويل موسع للعملات وليس الوقوف عند تحويل المدفوعات الجارية وفقاً للمادة (٨)، الفقرة (٣) من قانون صندوق النقد الدولي. ولقد أصبح هذا الهدف على المدى الطويل ضرورة بعد أن تحققت أفكار التيار المهيمن، والتي بينت أن المديونية في بلدان المغرب لم تكن مكملة للادخار العائلي، وإنما كانت إحلالاً له أو معوضاً منه. كما أن هذه المديونية المهمة وهذا اللجوء إلى الادخار الأجنبي قد أثبتا حذر البنوك المركزية المغاربية من الآثار الإيجابية الناجمة عن التحويل المحدود للمدفوعات الجارية.

إن عمليات تحويل الديون إلى سندات «Debt Equities Swaps» على مستوى البلدان المغاربية من الممكن تحقيقه، وذلك بإعطاء الفرص للمستثمرين، وذلك للمشاركة في المشاريع الجهوية. وبموازاة هذه الهندسة المالية، فإن العمليات من النوع «Debt Nature Swaps» من الممكن اللجوء إليها بمساعدة البنك الدولي الذي يعطي أهمية متزايدة لحماية البيئة. كما أن مشاريع مشتركة لحماية البيئة، والحماية ضد التلوث، تمثل مشاريع يجب الاستفادة منها، وبخاصة مع مشاركة متعددة الأطراف.

وبموازاة هذه الإجراءات، يتم تحويل جزء من الديون إلى سندات مضمونة بسندات مقدمة من طرف الشركاء الأوروبيين على شكل «Coupons zéro» أو «Zéro Bonds» ذات عمر يناهز ٢٥ سنة، وتكون محررة بـ«الإيكو» (Ecus). هذه السندات المصدرة لهذه العملية قد تحقق نجاحاً مبدئياً عند المستثمرين وتحفز التنازل عن جزء مهم من قبل المقرضين الحاليين، وبخاصة أن هناك احتياطيات قد وضعت لهذا الغرض منذ سنين. إن التطهير المستمر لحالة الدين والرجوع إلى الظروف المقبولة أصبحت تمثل انشغالات مهمة لتحسين مستقبل التمويل.

زيادة على هذا، من السهل تكوين احتياطيات الصرف الكافية إذا كانت الديون تمثل نسباً معقولة تتوافق مع إرادات الدول المقرضة، وهذا لتكييف معدلات صرف حقيقية يمكن المحافظة عليها من دون تنازل عن النمو أو إفقار الأمم.

إن التحويلات التي قام بها المقرضون المغاربة في هذه العشرية الأخيرة مع وجود معدلات فائدة حقيقية تفوق ٥ بالمئة قد ترجمت بفراغ ملحوظ لإيراداتهم، وهذا لصالح المقرضين.

٢ ـ نظام الصرف

تبين الدراسات التي أُجريت للبلدان المغاربية حول طلب الأرصدة النقدية في حالة التحويل الجزئي مرونة ضعيفة لأسعار الصرف مقارنة بالتضخم (المغرب).

كما أن نتائج الدراسة التي تمت حول تونس والتي جرت من قبل صندوق النقد الدولي أثبتت كذلك ضرورة التنسيق بين سياسات الصرف والسياسة النقدية ومشاركة الخزينة مع أعمال البنك المركزي.

يهدف هذا التحرير المستمر لأسعار الصرف إلى تثبيت أسعار الصرف في مرحلة أولى لأن التحويل من دون ثبات هذه الأسعار لا يستطيع أن يعطي النتائج المرجوة، كما بينته دراسة الطاهر بن مرزوقة ومنجي صفرا اللذين أكدا أهمية وضرورة تثبيت أسعار الصرف للحصول على نتائج إيجابية حول التجارة الخارجية. ويطبق شرط مارشال أو أطروحة المرونة النقدية على مدة طويلة بالنسبة للصادرات المتنوعة نسبياً في المغرب وتونس من دون أن تكون النتائج معتبرة. وهذه الحالة تعبر عن ضعف تدويل سوق السلع مقارنة بتدويل رؤوس الأموال.

لقد أصبحت سياسات أسعار الفائدة مرتبطة بسياسات أسعار الصرف، وبخاصة أن للبلدان المغاربية ادخاراً وطنياً ناقصاً مقارنة باحتياجات الاستثمار. وهناك إجراءات مختلفة قد اتخذت من قبل أصحاب القرار في ما يخص الصرف في البلدان المغاربية، وذلك للتحرير المستمر لأسعار الصرف ووضع سوق صرف مفتوح من دون عوائق. لقد أخذت تونس تعمل بخطوات صغيرة في هذا الميدان، وذلك برفعها حواجز التغطية للبنك المركزي، لكن مع تحديد تصرف البنوك. أما المغرب، فإنه يبحث عن وضع سوق صرف مفتوح ووضع سعر صرف ثابت، وتقديم خدمات متنوعة.

يكمن أهم عائق لعمل سوق صرف ناجع في التنظيم الداخلي للبنوك التجارية، وكذلك في شبكة الاتصالات بين الوكالات ومراكز العمليات في الخارج. كما أن المهل لتطبيق العمليات أصبحت عائقاً على رغم تقليص مهلة التغطية من قبل البنك المركزي واستعمال نظام الاتصال مع الخارج (الجزائر).

وقد تكون لإجراءات التحرير التي أخذت بها دول المغرب نتائج إيجابية حقيقية إذا كان السوق تنافسياً والمشاركون أعواناً ناجحين. كما أن المصدرين يستطيعون هكذا المحافظة على ٢٠ بالمئة من إيراداتهم المتعلقة ببيع السلع في الخارج و١٠ بالمئة من الخدمات المصدرة من موريتانيا، أما الرخص المبدئية لعمليات الصرف للبنوك الأولية، فقد ألغيت.

إن المقيمين الليبيين يستطيعون فتح حسابات بالعملة الصعبة وهذا منذ ٢٤ آذار/

مارس ١٩٩٣، من دون أي إعاقات، إذ ان نظام الصرف الذي أخذت به البلدان المغاربية يحدد سعر العملة الوطنية على أساس سلة للعملات الصعبة بمعاملات ترجيح لكل منها، وهذه العملات يعاد النظر فيها بحسب تطور الدفعات مع المحافظة على مجال للعمل فيه. كما أن تونس والمغرب قد قبلتا نص المادة (٨) لصندوق النقد الدولي، والخاصة بالتحويل بالنسبة للعمليات الجارية.

لقد حافظت موريتانيا على نظام الصرف المتعدد مع معدل خاص ببعض التعاملات الرسمية المحدودة، مطبقة من قبل البنك المركزي، كما أن هناك معدلاً ثانياً محدداً من قبل البنوك التجارية يفترق عن الأول بـ ٢ بالمئة، ومعدلاً ثالثاً يستعمل في السوق الموازية، ويختلف عن المعدل المستعمل من قبل البنك المركزي بـ ١٥ بالمئة.

أما الجزائر، فقد عملت على تقويم مستمر لعملتها، وقامت كذلك بتحرير المبادلات الخارجية منذ بداية عام ١٩٩٥، كما أن قبول المادة (٨)، الفقرة (٣) ووضع سوق الصرف خلال عام ١٩٩٥ تظهر وكأنها من بين أهداف السلطات النقدية.

وتستمر ليبيا في استعمال معدل صرف إداري وتطبيق علاوة تقدر بـ ٢ بالمئة من المبلغ، لكنها وسعت من هامش تقلبات الدينار الليبي بالنسبة لـ«حقوق السحب الخاصة D.T.S.» إلى ٢٥ بالمئة منذ ١٩ آب/أغسطس ١٩٩٣، كما أن المصدرين الليبيين يستطيعون المحافظة على ٤٠ بالمئة من إيراداتهم بالعملة الصعبة زيادة على رخص مقدمة في إطار التحويل لغرض المعالجة في الخارج، والتكوين، والسائحين مقارنة بما هو موجود (٣٠٠ دينار ليبي للمسافرين).

وقد استعملت المغرب وتونس السوق لأجل العملات الصعبة لمدة سنة مع علاوة تغطية تمثل من ٢ بالمئة إلى ٣ بالمئة.

وتسمح تونس للبنوك باقتراض ١٠ ملايين دينار من دون ترخيص مبدئي، وتستطيع بعض المؤسسات التعاقد على قروض تمثل ٣ ملايين دينار من دون رخص كذلك، كما أن إجراءات تسهيلية مختلفة قد وضعت (السفر إلى الخارج، والتمويل المبدئي للصادرات، والتحويل للمعالجة والدراسة)، و٤٠ بالمئة من إيرادات الصادرات تترك للمؤسسات... لقد سمحت الجزائر بفتح حسابات بالعملة الصعبة للأشخاص الطبيعيين منذ عام ١٩٨٨ واستطاعت أن تجمع حوالى ١,٤ مليار دولار من خلال هذه الشبكة، لكن هذه الوضعية التي كان مسموحاً بها للمؤسسات قد ألغيت بالنسبة إليهم، وذلك لأن الوصول إلى العملة الصعبة قد أصبح شيئاً سهلاً منذ بداية عام ١٩٩٥.

إن تطور معدلات الصرف بالنسبة للدولار بين عام ١٩٨٧ والثلث الأول لعام ١٩٩٥ بالنسبة للعملات الخمس ممثل في «Cotation à l'incertain».

بالنسبة لليبيا، يجب ألا ننسى أن معدل السوق الموازي يبتعد بأكثر من ١٠٠٠ بالمئة بالنسبة للمعدل الرسمي. أما في السوق الرمادي، فقد كان الدولار الأمريكي يستبدل مقابل الدينار الليبي في بداية عام ١٩٩٢. أما هذا المعدل، فقد أصبح ٣,٤٥ في بداية شهر نيسان/أبريل ١٩٩٥. هذا الانزلاق يمثل تدهوراً متوسطاً سنوياً يقارب ٥٠ بالمئة في السوق الموازي منذ عام ١٩٩٢.

لقد درست السلطات النقدية إمكانية وضع نظام ذي معدلات صرف متعددة، وذلك لكبح هذا التطور، لكن هذا المشروع لم يلق الرغبة من طرف أصحاب القرار، على رغم أنه يمثل موضوعاً ذا أولوية في المرحلة الحالية.

نذكر أنه في خلال مرحلة ٨ سنوات خسر الدينار التونسي ٢٥ بالمئة مقارنة بتسعيراته الأولية. أما الدرهم فقد خسر حوالى ٢٢ بالمئة، والأوقية خسرت حوالى ٧٠ بالمئة، والدينار الليبي خسر حوالى ١٤ بالمئة، والدينار الجزائري، خسر حوالى ٨٥٠ بالمئة.

إن مقارنة الأسعار الرسمية بالنسبة لأسعار السوق الموازية تبين فروقات محدودة بالنسبة للعملات التونسية والمغربية، وانحرافاً يقارب ١٥ بالمئة بالنسبة للأوقية، وفرقاً يمثل ٣٠ بالمئة بالنسبة للدينار الجزائري، كما أن نتائج التحرير الحقيقي للتجارة الخارجية ستعمل على تقليص هذا الفارق إلى نسبة ضعيفة.

وما عدا ليبيا، فإن البلدان المغاربية الأربعة قد حصلت على نتائج مرضية في إطار تقليص عجز الميزانية، وكذلك في تكوين احتياطيات الصرف (٦ أشهر لتغطية الواردات بالنسبة للمغرب)، وكذلك استعمال معدلات صرف حقيقية (الانحراف بين المعدل الرسمي والمعدل الموازي قد قلص). هذه هي الشروط المبدئية للوصول إلى تحويل حقيقي للعملات بشرط تحسين نجاعة النظام البنكي (عملية الصرف).

وتمتلك تونس سوق صرف منذ آذار/مارس ١٩٩٤ مفتوحاً للبنوك المقيمة مع تحديد وضع الصرف بـ ٥ بالمئة من الأموال الخاصة للمؤسسات، وكذلك مع الإرغام على القيام بالعملية عندما تكون الخسارة المقدرة بـ ٣ بالمئة.

ويطمح المغرب إلى فتح سوق صرف مع دراسة إمكانية توسيعه إلى غير المقيمين وكذلك وضع سوق رؤوس الأموال. وبالنسبة للمبادلات بين البلدان المغاربية، فإن معاهدة ١١/١٢/١٩٩١ وضعت طرق تسوية على المستوى الثنائي، وذلك بتحديد الحالات الشهرية، حيث يتم تحويل الأرصدة في مدة لا تفوق ١٥ يوماً، وبعدها تحسب النسب بحسب «Libor». وتم استعمال البرقيات «التلكس» ونظام الاتصالات «Swift» بنجاح محدود ومن دون اضطرابات من طرف المتعاملين (المشاركين). وكانت ليبيا تريد أن تنضم إلى نظام الاتصال «Swift» في إطار عام ١٩٩٥.

إن استعمال المعدلات المتقاطعة بين العملات وتعميم نظام الاتصالات «Swift» يسمح بتعدد التسويات. كما أن معاهدات الدفع بين البنوك المركزية تمثل شيئاً مكتسباً على رغم حدود العمل في الإطار الثنائي. ويتعلق تحسين شيء بنجاعة أفضل للبنوك بما أن تقليص فترات تطبيق العمليات يجد أساسه في العلاقات بين الوحدات للبنك نفسه، وهذا ما يرغم الزبائن على اللجوء إلى طرق أخرى للتسوية. وتعطي المقاصة أفضلية مهمة، بما أنها تؤدي بالبنوك إلى تقديم الوضعيات الشهرية وتشجع المؤسسات البنكية الأكثر نجاعة.

في إطار سوق الصرف الموسع، يكون تدخل البنوك المغاربية إجابة بالنسبة للمعايير الاحتياطية من دون اللجوء إلى الرخص المبدئية من طرف البنوك المركزية، وكذلك إلى توظيف الفائض. كما يمكن أن تقلص الفروقات بين أسعار المشتري ـ بائع وتحفز تحويل خطر الصرف إلى المتعاملين المغاربيين الكبار، وذلك لخلق سوق صرف نشط.

ـ إن الإشهار المستمر للمعطيات المالية والنقدية في إطار شفافية أكثر أصبح ضرورة لتحسين الثقة بين المتعاملين في سوق الصرف.

ـ إن فتح سوق الصرف لأجل في الأماكن المغاربية مع تغطية لمدة سنة مقابلة بعلاوة متغيرة (٣ و٥ بالمئة في مرحلة أولى) تكون أساساً لتثبيت العملات المغربية في مرحلة ثانية.

ـ إن تعميم التغطية حول العملات كالدولار أو الإيكو (l'ecu) يمثل هدفاً بالنسبة للسلطات النقدية التي يجب أن تعمل على وضعه، وذلك بتخصيص جزء من احتياطيات الصرف في مرحلة أولية، وهذا ما يؤدي إلى ارتفاعها. كما أن الاتفاقيات مع الصندوق الأوروبي للتعاون النقدي انتظاراً لتحويل جديد لـ «d.t.s» تستطيع أن تسهل هذه العملية.

ـ إن خلق سوق صرف محدود للمقيمين مع مراقبة مستوى أسعار الصرف يستطيع أن يمثل خطوة احتياطية وحقيقية لأنه من غير المفيد فتح سوق إلا إذا قدم فوائد بالنسبة للمشاركين وكان في الوقت نفسه جذاباً لهم.

إن سوقاً ناجحاً قد يسمح بتحقيق عمليات في مدة قصيرة وشروطاً للحذر، وبخاصة مع تقديم مجموعة من نواتج غنية ومتنوعة تكون كإجابة لمتطلبات المتدخلين. وليست لدول المغرب حتى الآن هذه الخصائص، وليست لبنوكها التقنيات والكفاءات مقارنة بمثيلتها في الأماكن المالية المهمة.

وقد يسمح السوق الموسع إلى المغرب في مرحلة مؤقتة، بتدعيم التعاون بين الهيئات وبمحي هوامش التحكيم، فهو يشجع العملات إلى أقل من سنة، وكذلك

تبادل المعلومات حول استراتيجيات الصرف التي يجب العمل بها. وأخيراً، يمكن أن يوضع سوق العملات المغربي على مراحل، وذلك بتقديم مستوى نجاعة كافٍ، وكذلك الأمن اللازم، وهذا في إطار تقديم منتوجات مختلفة لا تهم الأماكن الكبيرة. كما تستطيع بعض منتوجات التغطية ذات المبالغ المحدودة والمدد المختلفة أن توحد وتفاوض في مختلف الأماكن المغاربية، لكن من غير المعقول اليوم أن نفكر في سوق الصرف من دون النواتج المشتقة، لأن الخطر النظامي أو المشترك يعتبر أساسها. إن سوق النواتج المشتقة أصبح ممراً لازماً لتحقيق نجاعة نظام الصرف، لأن مختلف وأغلبية عملات السوق الدولية بالنسبة للسندات هي أساس تبادل الفائدة أو الصرف. ومن غير المعقول اليوم أن نتكلم على نشاط لقاعة الأسواق المحدود لعمليات «Spot» من دون مفاوضة لسندات الخزينة، لـ «Options, Futures et Swaps»، لأن العمليات لا تعقد فعلاً. في هذه الحالة، فإن المتعامل يرضى بتسجيل الخسارة الحقيقية وتحقيق بعض الأرباح الناتجة من التحكيم.

إن الاتحاد الأوروبي يستطيع أن يسهل دخول هذا السوق المنتخب للبلدان المغاربية بشروط محددة، وذلك بتقديم الضمانات والتقنيات في إطار مدة النضوج اللازمة.

٣ ـ تكييف النظام المالي

إن إلغاء هذه الوسائل، للاحتياطات الإجبارية، لتقديم القروض إلى القطاعات ذات الأولوية واستعمال معايير مستخرجة من قواعد الحذر العالمية المعروفة باسم «كوك» (Cook) لم تتبع بتغيير في نظرة البنوك.

لقد استعمل المغرب معامل الملاءة بمعدل ٨ بالمئة منذ ١/١/١٩٩٣، وذلك بأخذ تعريف الأموال الخاصة المحدود جداً، على أنها تشمل رأس المال الاجتماعي، والاحتياطيات (Le report à nouveau créditeur) التي خضعت للضريبة، واحتياطيات الأخطار العامة، وللحصول على المساكن الموجهة للعمال، ثم إنقاذ الحصة التي لم تحرر من الرأس المال الاجتماعي، وخسارة الدورة (Le report à nouveau débiteur)، وتكاليف البداية الصافية من الاهتلاكات، والاستثمارات الوهمية الصافية من الاهتلاكات والاحتياطيات للتدهور، والسندات الصافية من الاحتياطيات للتدهور. هذا الاستعمال الصارم لنسبة «كوك» (Cook) أدى في مرحلة العبور إلى زيادة في السيولة للبنوك التي بحثت عن استعمالات بديلة لهذه الممتلكات. لقد بينت البنوك التونسية والمغربية أهميتها المتزايدة للبورصة مع تدعيم خلق الشركات الاستثمارية لتقديم مجموعة مختلفة من المنتوجات لزبائنها، وكذلك مكافأة جذابة.

بالنسبة للجزائر، فإن تطبيق نسب الدفع تتم بالتدريج على مدى ٤ سنوات،

وهذا راجع لأهمية الحقيبة التي تملكها البنوك حول المؤسسات العمومية، وتحويل هذه القروض إلى سندات الخزينة. وتستمر ليبيا في استعمال نسبة احتياط تمثل ١٥ بالمئة للوديعة الجارية و٧,٥ بالمئة بالنسبة للودائع لأجل من دون إدخال إجراءات أخرى.

لقد ترجم إدخال منتوجات، مثل شهادات الاستثمار، بإحلال الأصول، بما أن الاختيار قد تم على الودائع لأجل، لأن البدائل المقدمة للمستثمر كانت محدودة. كما أن فتح سوق نشيط لقسيمة الخزينة المتداولة في البورصة تمثل عامل تسوية للسوق المالي ومنافساً ديناميكياً للنظام البنكي. وبما أن الخزينة لا تلعب دورها في هذا الميدان، فإن درجة الاحتكار للنظام البنكي، والعمل في شكل كارتل، يمثلان عوائق بالنسبة لوساطة مالية ناجعة.

وتمثل الإصلاحات المأخوذة لتحسين نجاعة النظام البنكي في المغرب عاملاً إيجابياً لتمويل المبادلات المغاربية، غير أن آفاق التعاون في ميدان التأمينات والبورصة شيء جيد إذا ما تم.

ويستلزم تحويل العملات المغاربية أن يكون النظام البنكي قادراً على تنظيم خدمات في إطار شروط جيدة، وذلك بتكاليف منخفضة، وفي آجال عادية، إضافة إلى تقليص عجز الميزانية، وتكوين احتياطيات الصرف، واستعمال معدلات حقيقية.

استعمل النظام البنكي لسنوات عديدة كأداة لمراقبة الصرف، وذلك بالقيام بالعمليات الخارجية، والوقوف على تطبيق القوانين الخاصة بالتحويل إلى الخارج، كما أن التطهير البنكي وإعطاء تسبيقات للواردات، واحترام المبالغ المحولة للعقود، وعقود التأمين، والتحاويل المعطاة للمؤسسات المحلية وجملة من الإجراءات المراقبة والموافقة، طغت على نشاط الخدمات الخارجية للبنوك التجارية التي كانت ترجع إلى البنك المركزي في كل ترجمة للقوانين الخاصة، أو كانت تستعمل الحالة القصوى التي لا تكون في صالح الزبون.

لقد أدى تحرير التجارة الخارجية إلى إلغاء هذه النصوص المعيقة، لكن من دون تغيير معاملات البنوك. ويستلزم التحويل الحقيقي أن يكون في وسع المستفيد أن يسيّر مستويات الصرف، وتقديم مجموعة من النواتج المشتقة، وتحقيق أوامر في آجال قصيرة وعملات في عمليات التحكم. وفي الحالة المعاكسة يقبل المتدخلون بالنقود المحلية من دون الحصول على معارف تطبيقية أصبحت مهمة اليوم لتسيير خزينة المصدرين والمستوردين.

أما الإطار الداخلي في البنوك المغاربية، فقد عملت بحسب شكل اقتصاد المديونية أو قاسم القرض الذي ورثته من النظام الفرنسي الذي كان قبل قانون عام

١٩٨٤، والذي يوجب على البنوك مبدئياً أن تتأكد من أن شروط القبول لإعادة الخصم محققة لتقديم القرض مع أخذ هامش مقبول.

لقد كانت هذه الورقة تقدم إلى الشباك إعادة الخصم من دون تقييم خطر الزبون. وبعد إصلاح المؤسسات في إطار وضع اقتصاد السوق المالي الذي يعيد مضاعف القرض، بقيت المقاومات تظهر لأن عمال البنوك لم يكونوا مهيئين لتحقيق هذه القفزة النوعية. إن البنوك لا تستعمل بطريقة نظامية نظام إعانة للقرار لتقديم القروض، وذلك بمعرفة بعض المعايير كنسب الردودية، والسيولة، والهيكلية، بوضع جدول مراسلة بين آفاق المؤسسة والنتيجة المحصل عليها.

هذا الغياب يبين أن العلاقة بين الاقتصاد الحقيقي والاقتصاد المالي ليست موضوعة، وأن معايير تقديم القروض التي بقيت ترجع إلى معايير يحددها الرأي هي مقدم لقروض.

أ ـ تسيير البنوك التجارية

قامت معظم البلدان المغاربية بتحويلات عميقة لتشريعاتها البنكية، وذلك لتحقيق نظرة البنك الدولي، والأخذ بعين الاعتبار الأخطار، مع تقديم الضمانات لنوع من الاستقلالية للسلطات النقدية مع الحكومات.

لقد أعطى قانون ١٤/ ٤/ ١٩٩٠ الخاص بالنقد والقرض دوراً خاصاً لبنك الجزائر في إطار النصوص، لكن حق تقديم الاعتمادات للاستثمارات، وكذلك غياب نظام بنكي على مستويين، قد قلص من تطبيق هذا القانون.

وقد عدل القانون التونسي لعام ١٩٦٧ حول المهنة البنكية بقانون ٧/ ٢/ ١٩٩٤ الذي أعطى دوراً نشيطاً للبنك المركزي، مع السماح لبنوك التنمية بتقديم قروض لزبائنها وخلق بنوك الأعمال المكلفة بإرشاد الزبائن وتوجيههم.

وقد أعاد ظهير ٦/ ٧/ ١٩٩٣ تعريف نشاطات مؤسسات القروض ومراقبتها في المغرب، وذلك بالتفرقة بين البنوك وشركات التمويل وتدعيم دور النظام البنكي في تقييم الأخطار.

وتستحوذ موريتانيا على بنكين خاصين محليين وبنك خاص مزدوج (البركة)، وبنك مزدوج مع مشاركة الدولة (عربي ـ ليبي)، بعد تصفية بنك التنمية وتطهير الأصول لهذه المؤسسات في إطار برنامج التسوية الهيكلية المدعم، إذ إن القانون الليبي لسنة ١٩٩٣ يذكر أن البنوك مكونة في شركات ذات أسهم، وهذا لتجنب التزام مسؤولية البنك المركزي أو الخزينة.

وهناك إجراءات قد أخذت من قبل البلدان الأربعة (ليبيا تنوي تطهير أصول البنوك في مرحلة أولية) لاحترام قدرة الوفاء، وتقسيم الأخطار والاحتياطيات حول

الحقوق المشكوك فيها. وباستعمال تعريف ضيق للأصول الخاصة الصافية، فإن المغرب يعتبر رائداً في ذلك (٨ بالمئة من التعهدات المقابلة للأصول الخاصة).

فضلاً عن ذلك، إن حجم القروض الموجهة إلى المؤسسات العمومية تشكل ١٠٠ بالمئة خلافاً للبلدان المغاربية الأخرى. كما أن تقسيم الخطر محدد كذلك بـ ٧ بالمئة من الأموال الخاصة، والقروض المقدمة لمستفيد واحد، إلا أن هذا العمل يمثل ٤٠ بالمئة في كل من الجزائر وتونس، و٥٠ بالمئة في موريتانيا.

كما نرى أن تونس تقدم أحسن خدمات بنكية، لأنها تحتوي على ٦٩٩ وكالة لـ١٢ بنكاً تجارياً، و٨ بنوك للتنمية، و٣ شركات للتجار، و٧ بنوك، علاوة على المنظمات الجماعية. وقد قدر معدل التغطية بوكالة لكل ١٢,٢٠٥ ساكن عام ١٩٩٣.

وفي المغرب الأقصى ١٤ بنكاً و٥ منظمات مالية مختصة تقتسم السوق بحوالى ١٢٩٦ وكالة (وكالة لكل ٢١,٠٠٠ ساكن)، والبنوك الثلاثة الأولى تشمل ٦١ بالمئة من النشاطات.

وفي الجزائر ٥ بنوك تجارية، وبنك للتنمية، كما أن هناك الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، وبنكين مختلطين (البركة والبنك المغاربي للتجارة والصناعة) مقابلة لـ ٨٩٥ وكالة. ولذلك نقول إن معدل التغطية ضعيف مقارنة بالمغرب وتونس.

وتشتمل ليبيا على شبكة من ٢٨٦ وكالة تابعة لـ ٨ مؤسسات بنكية.

وفي ما يخص موريتانيا فقد بلغ معدل التغطية ١٥ وكالة بالنسبة لأربعة بنوك في عام ١٩٩٤.

إن هذا التوزيع للخدمات المقدمة غير المتساوي بالنسبة للزبائن يمثل إطاراً إيجابياً بالنسبة لخلق وكالات في المساحات الشاسعة. كما أن جمعية البنوك المغاربية التي مقرها في تونس تشمل ٥٥ بنكاً مغاربياً يقدم كل منها سنوياً مساهمة تقدر بـ ٥٠٠٠ دولار أمريكي. هذه الجمعية استطاعت أن تطبع كتاباً للبنوك سنوياً وتنظم بعض اللقاءات والقواعد الخاصة بالحذر والتكوين في مدة ثلاث سنوات (١٩٩٢ ـ ١٩٩٥).

وتبقى المعلومات والتكوين الشغل الشاغل بالنسبة للمختصين في ميدان البنوك في المغرب العربي لأن تحرير المال من دون تطهير الأصول والاختصاص يؤدي حتماً إلى تحرير القطاع.

ب ـ قطاع التأمينات

يمثل قطاع التأمينات التنويع في التقديم، حيث إن تونس تشتمل على ١٥ شركة تأمين، وعلى ٣ شركات مختلطة لإعادة التأمين (Off-Shore). أما المغرب، فيشتمل

على ١٣ شركة تأمين، و٣ تعاونيات، وشركة إعادة التأمين. أما موريتانيا، فلها شركة تأمين واحدة تمت خوصصتها، ولليبيا كذلك شركة تأمين تسيّر عمليات إعادة التأمين عن طريق (MED-RE) (الجزائري ـ الليبي) والاتحاد العربي (Arab-Union RE) (السوري ـ الليبي).

وتستعمل الجزائر والمغرب وموريتانيا كذلك «L'Africa RE». أما بالنسبة للجزائر، فتشتمل على ٣ مؤسسات تأمين وتعاونيتين (C.N.M.A. et MAATEC)، وشركة وطنية لإعادة التأمين.

ويستعمل المغرب الأقصى شبكة واسعة من الوكلاء المعتمدين ذوي ٦٠٠ ممثل عبر المغرب.

ويرتكز توزيع رقم الأعمال أكثر في الجزائر وتونس، حيث شركة مثل «S.A.A.» تتحكم بحوالى ٥٢ بالمئة من السوق في الجزائر، و«S.T.A.R.» في تونس، و٣١ بالمئة من رقم الأعمال، إلا أن هذا التوزيع أكثر عدالة في المغرب (٥ شركات تتحكم في حوالى نصف السوق).

ويمثل السوق المغاربي لرقم الأعمال الخاص بالتأمينات حوالى ١,٧ مليار دولار بمعدل دخول متوسطة مقابلة لـ ١,٦ بالمئة (مقابلة للناتج الداخلي الخام).

وقدر هذا المعدل بـ ٢,٤ بالمئة للمغرب الأقصى و٠,٧ بالمئة للجزائر عام ١٩٩٢، كما أن معدل توظيف أقساط التأمين يبقى ضعيفاً، حيث إنه يمثل ٢٠ بالمئة، ما عدا للمغرب، حيث يمثل هذا العمل ٣٨ بالمئة. وتبقى تيارات التوظيف بالنسبة لشركات التأمين مقارنة بالتراكم الخام لرأس المال الثابت أقل من واحد بالمئة في المعدل، أما أقساط التأمين للمساكن، فتتغير بين ٦ دولارات لموريتانيا، و٥٥ دولاراً لليبيا، و٢٩ دولاراً لتونس، و٢٢ دولاراً للمغرب، و١١ دولاراً للجزائر (عام ١٩٩٢).

ويجب أن نذكر أن تأمين الأشخاص يبقى مهمشاً، لا يمثل إلا ٣ بالمئة من الأقساط في الجزائر، و٢,٥ بالمئة في ليبيا، و٧,٢ بالمئة في تونس، و١٨ بالمئة في موريتانيا، إلا أن هذا المعدل يصل إلى ٨٣ بالمئة في كوريا الجنوبية.

ويمنح قطاع التأمينات مكاناً متميزاً لتعاون بلدان المغرب على مستوى التأمين (عقود امتيازية بالنسبة للطائرات والبواخر)، وعلى مستوى استراتيجية مكيفة لتأمين الأشخاص، وكذلك تنويع التوظيفات.

إن منتوجات الادخار الممنوحة من طرف التأمين في حالة الحياة يمكن أن تبدل تقديم الفوائد بمشاركات، وكذلك الطابع العشوائي للعقد، واحتراماً لمبادىء الإسلام (انظر ماليزيا). كما أن تحرير توظيفات التأمينات مع عدم إلزام الشركات لاختيار بعض

السندات يسمح بتنويع الحقيبة. ويكمن الدور الخاص للمستثمرين في المؤسستين في مستوى القدرة على تسيير أصولهم (توظيفها).

ويمثل الادخار التعاقدي (التقاعد، والتأمين، والمرض، والحوادث. . .) قطاعاً غير مستغل، حيث ستشجعه خطط التصحيح للاقتصاد، وذلك بإيجاد علاقة بين المشاركة ونوعية الخدمة. هذا التطور سيتسارع إذا أصبح عجز منظمات الضمان الاجتماعي عبئاً كبيراً في المالية العامة.

في هذا الميدان، نذكر أن تحرير هذا السوق والمراقبة المباشرة من المتدخلين لنوعية الخدمة المقدمة قد تلغي ريع الوضعية في القطاعات التراكمية. كما أن ارتفاع النفقات العمومية للساكن بالنسبة للصحة والتعليم لم تقابل بتحسين نوعية الخدمة المقدمة للمواطنين.

لقد أدى عدم وجود المراقبة إلى تسيير عشوائي من دون وجود تقييم دائم للكفاءات. كما أن تنافس مؤسسات التأمين الأجنبية قد يكون محفزاً جيداً للعمليات المحلية، لكن استراتيجية هذه الشركات العالمية مبنية أساساً على سوق العملة، وإعادة التأمين تكون أكثر جذابة ولا تستلزم استثمارات كبيرة للدخول إلى السوق.

أما بالنسبة للبنوك الدولية، فنجد الوضعية نفسها التي تنفي البنك القريب (شبكة) لصالح حضور رمزي يمثل منفعة وجود البنك عبر العالم.

إن الأسس في احترام قواعد الحيطة والحذر والرجوع إلى البنك العالمي تثبت هذه الميول للمؤسسات لعدم الاستثمار الجديد في الدول التي هي في طريق النمو، إلا تلك التي هي ممولة بموارد خاصة.

هذه الاعتبارات تمثل ضرورة تطوير منافس داخلي للبنوك التي هي الخزينة. كما أن استعمال الهندسة المالية يجب أن يطور الوصول إلى نجاعة أكثر للنظام المالي.

ثالثاً: شروط انسجام سياسات الاستثمار

إن القضايا الخاصة بالاستثمار ما تزال تطرح التساؤلات المختلفة في المغرب العربي، ذلك لعدم توفر مناخ استثماري ملائم ذي خصائص مماثلة للتي يوفرها مناخ الاستثمار في بلدان آسيا الجنوب ـ الشرقية، كما توضحها دراسات هـ. آلافي (H. ALAVI) للبنك العالمي. إن المحيط الاقتصادي الكلي، وسوق رؤوس الأموال، ونوعية اليد العاملة، والمستوى التقاني (التكنولوجي)، تعتبر من المؤشرات غير الملائمة مقارنة ببلدان آسيا أو أمريكا اللاتينية.

لا تعبر المجهودات الموجهة للاستثمار عن نمو كافٍ باستثناء ما يقع في تونس، ويقارب معدل الاستثمار ٣٠ بالمائة من الناتج الداخلي الخام (PIB). وهذا مصحوب

بمستوى نمو غير معتبر أو معدوم، إذ إن نوعية الإدارة والتكاليف الباهظة المختلفة والمتعلقة بعدم مرونة نظام التسوية لا يسمح للمؤسسات ذات النتائج السيئة بتحقيق النمو نظراً للموارد المخصصة لها.

إن عمليات تحويل الديون إلى شكل أسهم قضية تهم أصحاب رؤوس الأموال، لكن ينتج من ذلك خطر تشتت الأصول وتحويلها إلى مناطق أكثر قابلية للاستقبال، نظراً لعدم إعداد إصلاحات مهمة لتحسين تكيف النظام.

إضافة إلى ذلك، ترفض سياسة الشركات المتعددة الجنسيات مشاركة كبيرة ومباشرة لتمويل التراكم، ما عدا في قطاع الطاقة أو العمليات الخاصة الجارية لفائدة بلادها الأصلية.

هذه التطورات تحفز ضرورة تغيير المناخ المحلي للاستثمار قصد تحسين المردودية لفائدة الممولين الكامنين الأساسيين. وتؤكد الحماية العالمية للاستثمار التحولات منذ الثمانينيات، كما أن دراسة ٥٢ قانون استثمار من طرف البنك العالمي تؤكد هذا التماثل على رغم أن البلدان التي استعملت قوانين استثمار وطنية تتحصل على عدد قليل من الاستثمارات أسوة بالآخرين الذين لا يساندون هذا الرأي، كبلدان آسيا الجنوبية وأمريكا اللاتينية. وتؤثر قدرة احترام الالتزامات (احتياطيات الصرف، والتوازن الخارجي) في الجوانب التشريعية التي تعتبر ضمانات غير ميدانية في الوقت الذي نعرف أن الوضعية الاقتصادية تعبر عن ضمانات موضوعية.

إن النظرة الأنكلوسكسونية، والالتزامات التي تمت في إطار اتفاق عام، قد تكون نقطة تفاؤل في وضع معين، لكن التغييرات التي يشهدها المحيط العالمي يجعل منها أداة غير صالحة في المدى القصير.

لهذا، فإن برنامج محاربة البطالة في فرنسا يمنح المؤسسات امتيازات كمنحة شهرية تقدر بـ : ٢٠٠٠ فرنك فرنسي وإعفاءات في المستوى الجبائي والحماية الاجتماعية، قصد خلق مناصب شغل لفائدة البطالين على المدى الطويل. وتعتبر هذه الامتيازات أهم من التي تم تقديمها للمتعاملين التونسيين الذين استفادوا من إعفاءات من المساهمة المقاولية للنظام القانوني للحماية المدنية بحسب المادة ٤٥، الفقرة ٣، من قانون ٢٧/ ١٢/ ١٩٩٣ الخاصة بقانون الاستثمار التونسي. فمن المستحسن أن يُحتفظ بالتكيف قصد التأقلم بصفة مستمرة مع المؤشرات الجديدة، فإعادة تغيير الأهداف وتصليحها أحسن للغاية، لكن قانوناً يتم إعداده باستعمال الحماية التي تم طرحها من قبل البنك العالمي (قانون العمل ومعاملة الاستثمار الأجنبي) يعتبر عنصراً وقاعدة في الموضوع، كما يتميز بعدم مرونة خاصة بالقانون الروماني. أما على مستوى التمويل لبنوك التنمية، فتعرف مشاكل خاصة بإعادة الهيكلة والتفكير السائد في هذا الموضوع في الوقت الذي تطرح فيه بنوك الأوف شور.

١ ـ قوانين الاستثمار

ـ إن السياسة الجزائرية الجديدة المتبعة منذ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ لتنمية الاستثمارات تعطي تسهيلات عديدة في ميادين شتى: تحويل الأرباح، والجباية، والتحكيم، ومنح قطع أراضٍ، والتعويضات، وإنهاء الإجراءات في شباك واحد.

ويميز النص الجزائري بين النظام العام، والمناطق المميزة، والمناطق الحرة.

أما القانون التونسي الجديد لـ ٢٧ كانون الأول/ديسمبر فيتضمن عدة تحفيزات للتصدير، وللتنمية الجهوية، وترقية التقانة (التكنولوجيا)، والصناعات الصغيرة والمتوسطة، إضافة إلى المميزات الجبائية العادية التي تمنح للمستثمر.

ولدى المغرب قوانين قطاعية لـ ٤ أيار/مايو ١٩٨٨ مع تميز الصناعة، والقطاع البحري، والسياحة، والعقار والصادرات، ومع تميز أيضاً المناطق لضمان التنمية المحرومة بضمان تحفيزات مميزة.

ولموريتانيا قانون صودق عليه في كانون الثاني/يناير ١٩٨٩ مع تميز المؤسسات ذات الأولوية والمؤسسات المستفيدة في اتفاق جبائي.

يضمن النص الموريتاني استقراراً في التشريعات الجبائية لمدة عشر سنوات في حالة الاتفاق. ولكي يصادق على الاتفاق يجب أن تكون قيمة الاستثمار ٥٠٠ مليون أوقية في مدة أربع سنوات، وفاق ٢٠٠ منصب شغل جديد في السنتين الأوليين من الإنتاج. ويجب التذكر أن المشرع اتبع مرونة بالنسبة للإعفاءات الجبائية، وذلك بحسب موقع الاستثمار ومميزات أخرى على الرسم العقاري والمداخيل المتنقلة خلال السنوات الست الأولى من الاستثمار.

لقد دعمت الترتيبات المحتواة في هذه القوانين بالانضمام للاتفاقيات الدولية للتحكيم (واشنطن ونيويورك) وفي «MIGA» (البنك العالمي).

ويبقى الأمر التشريعي متعلقاً بالأمر القانوني الذي لا يتماشى مع أهداف المشرع، حيث إن النظرة السائدة ترمي إلى تمييز علاقات التعاقد بين الطرفين والسهر على احترام التعهدات بإعطاء الإمكانيات اللازمة (احتياط الطرف). هذه الصيغة القانونية للعلاقات تستلزم أن تكون مشاريع التعاون ذات مردودية كافية وناجحة، إذ من دونها لن تتحقق هذه المبادرات.

٢ ـ بنوك التنمية

تقوم بنوك التنمية بتمويل المشاريع التي لا يمكن تمويلها عن طريق السوق. هذه الهيئات التي عرفت نجاحاً هائلاً في الستينيات أعيد النظر فيها نظراً للعراقيل العملية

والحقيقية التي تتأتى من تحويلها، على غرار بنك التنمية الموريتاني الذي أغلق.

لم تطرح ليبيا هذه المسألة علانية وهي تتعلق بمصير بنكها للتنمية، ولكن الخبراء المهتمين لم يترددوا في طرح الفرضيات المتوفرة، وبخاصة بعد القانون البنكي لعام ١٩٩٣ في تونس. لقد طرح تقرير للبنك العالمي بوضوح مشكلة ٨ بنوك للتنمية بعد فحص حالتها ودراسة إمكانيات تحويلها إلى بنوك للأعمال والاندماجات والشركات ، ولكن المؤلفين يستبعدون الأمر الواقع.

لقد فتح نقاش مثمر حول هذه الأسئلة، إضافة إلى أن المشاريع ذات المردودية التي يمكن تمويلها ليست كثيرة.

ويحتفظ هذا التقرير بأربعة مؤشرات تدل على نجاعة هذه البنوك:

أ ـ تحريك الإمكانيات المالية.

ب ـ تمويل المشاريع التي يمكن لها الاستمرار.

ج ـ المشاركة في تنمية السوق المالي.

د ـ تدعيم الأسس المالية لهيئة التحصيل.

تبقى النتائج المحصل عليها في المجالات الأربعة للمعرفة غير كافية على الرغم من أن بنوك التنمية الثنائية تظهر نجاعات قليلة مقارنة بالهيئات الوطنية. فالمؤلفون يقترحون تخصيص هذه البنوك، تنويعها أو تطويرها إلى بنوك أعمال، بالتنمية الداخلية، أو بالشراكة، أو بالاندماج مع بنوك أخرى.

ولكل واحدة من هذه الـ ٨ هيئات جدول للتركيبات الممكنة وممثل. ونلاحظ أن تخصصاً باستراتيجية خلية النحل يظهر أن رغبات أصحاب القرار ما عدا B.T.O.I. هي التي تواجه مشاكل خاصة.

وفي المغرب، تمت إعادة هيكلة البنك الوطني للتنمية الاقتصادية الذي جمع معرفة لا بأس بها بعد ٣٦ سنة من العمل بطريقة مدروسة بعد خضوعه لمراقبة البنك التجاري (BM Afrique et Orient) وبالمشاركة بنجاح في عمليات الخوصصة.

وفي عام ١٩٩٣ أعطى هذا البنك الذي رأس ماله ٦٠٠ مليون درهم قروضاً تصل إلى ١,٥ مليار درهم.

وبالنسبة للجزائر، فإن مصير البنك الجزائري للتنمية الذي أنشىء عام ١٩٦٣ أصبح من اهتمامات أصحاب القرار، علماً بأنه لا يستطيع تحصيل إلا أقل من ١٥ بالمئة من المبالغ المستحقة وبنسب فائدة رمزية.

وقد ألغي التمويل الطويل المدى، علماً بأنه تجاوز ٢٠ مليار دينار عام ١٩٨٩

وشل حصة هائلة من الاستثمارات العمومية خلال الثمانينيات، إلا أن قانون النقد والقرض والإصلاحات البنكية ستنجر عنها آثار مباشرة تجعل أمر تحويل هذا البنك أمراً غير مستبعد.

٣ ـ بنوك الأوف شور (Off-Shore)

إن بنوك الأوف شور لقيت اهتماماً خاصاً في تونس بداية من عام ١٩٧٥. ولكن قانون ٦/ ١٢/ ١٩٨٥ والتعليمة ٦/ ٥/ ١٩٨٦ من البنك المركزي جاءا لتغيير تشريع هذه البنوك الموجهة لغير المقيمين.

إن حصيلة نشاطات ٧ بنوك الـ «أوف شور» في تونس تبين انخفاضاً في حجم نشاطاتها عام ١٩٩٣ بأكثر من ٢٠ بالمئة مقارنة بعام ١٩٩٢.

التعليمة لـ ٢٦/ ٢/ ١٩٩٢ المكملة للمرسوم الملكي لليوم نفسه المتعلق ببنوك الـ«أوف شور» في المغرب بإنشاء ساحة متخصصة في طنجة:

تكمن الميزة في الانتقاء المسبق للهيئات، حيث القانون الأساسي «أوف شور» لا يمكن منحه لبنوك ذات شهرة عالمية.

وفي الجزائر هناك بنك جزائري ـ ليبي (BAMIC) يشتغل منذ عام ١٩٨٨ على قواعد الـ «أوف شور» من دون أن يكون القانون الأساسي «أوف شور» واضحاً أو موجوداً.

ومن طبيعة الإجراءات الجديدة للتشريع العالمي في المجال البنكي (مصدر الأموال وقواعد الحذر) عدم تحفيز هذا القانون الأساسي إلا إذا كانت هناك خدمات بنكية منوعة على قواعد منافسة ممنوحة.

لقد عرفت بنوك الـ «أوف شور»، أو التي هي موجهة إلى جلب إيداعات غير المقيمين، والتي لا تخضع للتشريعات المحددة للجهات المالية، نجاحاً نسبياً في بعض الدول المنشغلة في جلب رؤوس الأموال وكسب معرفة وخبرة في المجال البنكي بإعطاء المستثمرين الكبار أحسن الشروط لإنجاز نشاطاتهم، ولكن يجب تمييز بنوك الـ «أوف شور» حيث توجد صفقاتهم لتفادي دفع رسوم وضرائب متعددة من دون مقابل حقيقي، والأخرى المنشغلة بخلق قيمة مضافة وتقديم خدمة منافسة للزبون. هذه المنافسة تحرص على تقديم أحسن عوامل الجلب مع شبكة اتصال ناجعة مثل البحرين، وشبكة صناديق تعاضدية ناجعة أيضاً مثل الجزر الأنغلو ـ نورماندية و«Madère»، أو شروط سياسية مثل شركات التأمين الحالية التي لا تتردد في التمركز داخل هذه المراكز للأخذ على عاتقها نشاطات المجمع ذي الأخطار والتقنين جزء من الطلب، وتلعب دوراً مهماً في عمل هذه المراكز.

يوافق هذا الشكل من التنظيم اندماجاً أقوى بين أعضاء المجمع متناسين عواقب السوق غير الحالية، وبالموازاة مع الشركات البنكية العالمية التي أقيمت في الولايات المتحدة قصد السماح للمشاركين بتفادي التشريعات المكلفة والبقاء في حالة من التنافس بالنسبة للوسطاء الديناميكيين الذين لا يخضعون لعدة تعديلات للتشريعات.

وتتميز هذه المراكز (Off-Shore) بإطارات ذات كفاءة عالية، وشبكة اتصال لا مثيل لها، وشروط استقبال مغرية، وعدد سكان قليل لإعطاء الراحة وضمان السرية، وإذا كان أحدهم لا يحترم السر البنكي، فإنه يعاقب بالسجن في البهاماس وجزر كايمنز (Caimans).

هذه الصفة المقيسة لمراكز الـ (Off-Shore) لا توجد في بعض الأمثلة حيث تركيبة البنوك غير المقيمة تظهر رفضها لفتح السوق المحلي للمتعاملين الأجانب، كما تظهره حالتا الجزائر وتونس.

القانون التونسي للبنوك، وتعليمة البنك التونسي المتعلقة بالبنوك غير المقيمة، والاتفاقية الجزائرية ـ التونسية لإنشاء بنك من أجل الاستثمار والتجارة تعطينا الحجج لرفض المنافسة تحت ضغط متعاملي الساحة.

القانون التونسي رقم ٨٥ ـ ١٠٨ الموافق لـ ٦/ ١٢/ ١٩٨٥ المتعلق بالبنوك أوف شور :

المادة (٧): الهيئات غير المقيمة مسموح لها استقبال، طبقاً للتشريع المنصوص من طرف البنك المركزي التونسي، أموال المقيمين مهما كانت المدة والشكل من دون أن تتجاوز هذه الأموال:

أ ـ لكل هيئة غير مقيمة قيمة المبلغ المدفوع في مساهمتها المنجزة طبقاً للمادة (٨).

ب ـ لمجموع الهيئات غير المقيمة سقف ١٥ بالمئة من الإيداعات في بنوك الإيداع يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار في الحدود المنصوص عليها في الأعلى.

الأموال الآتية:

ـ منتوج المساهمات في رؤوس أموال الشركات.

ـ الدفعات المنجزة تحسب لآجال القروض عند هذه الهيئات.

ـ الدفعات المنجزة تحسباً لحل عمليات التجارة الخارجية المنجزة طبقاً للمادة (٩).

يجب أن تتمكن الهيئات غير المقيمة في كل لحظة من تعبئة مواردها بالعملة الصعبة الكافية لكي تواجه طلب السحب... وفي كل حالة لا يمكنهم اللجوء إلى

إعادة التمويل أو شكل آخر من التسهيلات من البنك المركزي التونسي الذي يمكنه أخذ تدابير تحفظ أمن المودعين، ومواد هذه المادة تحدد البنوك غير المقيمة بنسبة ١,٨ بالمئة من السوق المحلي المحمي من منافسة بنوك الـ «أوف شور».

تعليمة للبنوك غير المقيمة رقم ٨٦ ـ ١٣ لـ ١٩٨٦/٥/٦:

تغطية الأخطار: يجب أن يساوي حاصل القسمة الأدنى بين الأموال الخاصة الصافية ومجموع الأخطار التي تتعرض إليها عند عملياتها ٥ بالمئة (في عام ١٩٨٥) قبل قواعد الحيطة الجديدة المطبقة في تونس.

الأخطار المتعرض إليها كما هي معرفة ستحفظ بحسب الحصص التالية:

ـ ١٠٠ بالمئة بالنسبة للقروض الممنوحة للزبائن والتدخلات الممنوحة للوسطاء الماليين الموجودين في الخارج.

ـ ٥ بالمئة بالنسبة للتدخلات الممنوحة للزبائن والتدخلات الممنوحة للوسطاء الماليين المقيمين في تونس.

ـ ٢٥ بالمئة بالنسبة للتعهدات بالتوقيع.

مستوى (نسب السيولة السريعة) (R.L.L):

ـ ٢٠ بالمئة بالنسبة لدرجة توزيع DR ٨٠ بالمئة

ـ ٣٠ بالمئة ٧٠ < DR < ٨٠

ـ ٤٠ بالمئة ٦٠ < DR < ٧٠

ـ ٥٠ بالمئة ٥٠ < DR < ٦٠

ـ ٦٠ بالمئة ٤٠ < DR < ٥٠

ـ ٧٠ بالمئة ٣٠ < DR < ٤٠

ـ ٨٠ بالمئة ٢٠ < DR < ٣٠

ـ ١٠٠ بالمئة ٢٠ < DR

هذا يتعلق بقياس أهمية القروض الأدنى من واحد بالمئة لتعهدات البنك.

نلاحظ ثلاثة تعاملات مميزة للبنوك غير المقيمة:

ـ تغطية جميع الأخطار بواسطة الأموال الخاصة الصافية بمقدار ٥ بالمئة في عام ١٩٨٦.

ـ بالنسبة للأخطار المتعرض إليها، فإن الوسطاء الماليين المقيمين في تونس

محظوظون، لأن مستوى ٥ بالمئة من المبلغ الإجمالي يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار. بمعنى آخر، إن البنوك غير المقيمة تستفيد من قرض الأموال للبنوك التونسية، لأن القروض الممنوحة للزبائن العاديين لديها حصص ١٠٠ بالمئة من دون الأخذ بعين الاعتبار حصة التوقيع، بينما البنوك لها حصة ٥ بالمئة (٢٠ مرة أقل).

الاتفاقية المتعلقة بإنشاء بنك المغرب العربي للاستثمار والتجارة: ٢٦/١/١٩٨٨:

المادة (٦): الإيداعات:

- البنك يقبل الإيداعات بنقود تحويل حر لأشخاص طبيعيين وأشخاص معنويين مسموح لهم بإجراء عمليات بنقود أجنبية.

- تعويض هذه الإيداعات ودفع الفوائد المتعلقة بها تجرى بنقود قابلة للتحويل الحر.

نسبة الفائدة ستثبت مقارنة بنسب الفائدة العالمية.

المادة (٧):

(١) مساهمة البنك في التمويل كلما كانت تكلفة المشروع لا تتجاوز ١٠ بالمئة من رأس المال المدفوع والاحتياطيات.

(٢) التعهدات الإجمالية المأخوذة من البنوك لتمويل بعض المشاريع يجب ألا تتجاوز ٤٥ بالمئة من قيمة المشروع.

(٣) تسهيلات البنوك يجب، مهما كان البلد المستفيد، ألا تتجاوز ٢٠ بالمئة من مجموع موارد البنك مقدم بعملة قابلة للتداول والتحويل، كما لا تستطيع في أحد البلدان الأعضاء أن ترفع بأكثر من ١٥ بالمئة من مجموع الودائع بالعملة القابلة للتداول المقدمة للبنك.

.....

- إن قواعد وأسس البنوك الـ «أوف شور» ليست مبينة من قبل التشريع الجزائري.....

- المادة (٦) تتكلم على قبول البنك للودائع بالعملة القابلة للتداول من دون شروط تذكر، لكن منذ عام ١٩٨٨، تسمح قواعد الصرف للمقيمين بالحصول على حسابات العملات القابلة للتداول.

إن هذه القرارات الجديدة تفسح المجال النظري في السوق الداخلي لهذا البنك. ان هذا التفسير قد أخذ من طرف السلطات النقدية، وهذا يؤكد على النية في حماية السوق المحلية.

ـ شروط التمويل المنتظرة في القرار رقم (٧) من المعاهدة هي كذلك مقيدة ومحصورة، وهذا لاجتناب البنوك الخضوع لمنافسة حادة (أقل من ٢٠ بالمئة من المبلغ الإجمالي للموارد تستطيع أن تستخدم في أي بلد).

ـ **الأماكن المالية الـ «أوف شور» في المغرب:**

تميز التعليمة المذكورة النشاطات البنكية «أوف شور» للشركات القابضة «أوف شور» في مجال الإصلاحات الجبائية، فالبنوك تستطيع أن تدفع ضريبة محددة تقدر بـ ٢٥٠٠٠ دولار أمريكي تحريرية من كل الضرائب الأخرى على الدخل؛ محدد هو الآخر بمبلغ يقدر بـ ٢٥٠٠٠ دولار أمريكي.

ـ الأهم يوجد في مدة إعطاء أو رفض الرخصة التي لا تتجاوز ٩٠ يوماً بعد استلام الطلب، قرار بنك المغرب المرغوب فيه، لكن الرخصة تعطى من طرف وزير المالية للبنوك المعروفة دولياً.

البنك المغاربي للاستثمار والتجارة الخارجية: تأسس هذا البنك عن طريق معاهدة بين بلدان المغرب العربي في ١٠/٣/١٩٩١، لكن عند اشتغاله يبدو أن رأس المال لم يتجاوز مبلغ ٥٠٠ مليون دولار أمريكي، ولم يكن موزعاً بطريقة متساوية بين البلدان المشاركة.

البنك المغاربي من أجل الاستثمار والتجارة الخارجية: أنشىء هذا البنك باتفاقية بين بلدان الاتحاد المغاربي في ١٠ آذار/مارس ١٩٩١، ولكن عملية تشغيله لم تبدأ بعد لأن رأس المال (٥٠٠ مليون دولار) الموزع بصفة متساوية بين البلدان الأعضاء، أو حصيلة البنوك الثنائية، ليست مشجعة جداً، وبسبب عدم تشخيص مسبق للمشاريع المشتركة الناجعة.

في ما يخص رأس المال، فإنه من الواضح أن البلدان المغاربية لا تجعله في الحالة نفسها على مستوى القدرات المالية. وبالنسبة للبنوك الثنائية، فإن النجاحات المحققة تحرص على أخذ الحذر في ما يخص التمويل قبل البدء في عمليات جديدة.

إن بنك التعاون للمغرب العربي أنشىء في ٣/٩/١٩٨١ باتفاقية جزائرية ـ تونسية بدأت في تشغيل هيئتين مختلطتين: **الأولى** مكلفة بالتكوين ما بعد التدرج في التأمينات والبنوك، **والثانية** متخصصة في الجباية والجمارك. إن رأس المال المحرر يساوي ٣٠ مليون دولار من قيمة مكتتبة تبلغ ٤٠ مليون دولار من أجل التمويل والمشاريع، وقد ألغيت منها ٦ مشاريع، وهناك اثنان في طريق الإنجاز. وبعد ١٥ سنة تمكن البنك من الاحتفاظ برأس ماله الاسمي بتكوين مؤونات للقروض المسجلة.

بمفهوم مالي بحت، كان من الممكن أن تعطي هذه الـ٣٠ مليون دولار لو وضعت في بنوك لأصحاب الأسهم ٨٠ مليون دولار خلال المدة. ولكن في مستوى

النجاعة، فالبنك كان ناجعاً لأنه حدد مهامه في تشجيع المشاريع الاستثمارية المشتركة ولتمويلها على أساس القانون الأساسي الداخلي.

على أساس المقارنة، فإن هيئتي التكوين اللتين أنشئتا بموجب اتفاقية ٣/٩/١٩٨١ في الوقت نفسه مع البنك، استلزمت ميزانيتهما أقل من ١٤ مليون دولار، وقد استطاعا أن يكونا أكثر من ١٠٠٠ إطار سام في البنك، والتأمين، والجباية، والجمارك التي تشتغل في أحسن الظروف في الجزائر وتونس.

تبين هذه المعطيات المردود العالي للأشغال المشتركة للتكوين في الوسط المهني في المغرب العربي لأن هذه الإطارات تضمن استمرارية العمل لتشييد التعاون وتدعيمه.

ويجب الإشارة إلى أن البنك قد تحمل كل التكاليف الإضافية المرتبطة بالبيروقراطية والنضج غير التام للمشاريع وعدم تكوين مشاريع ذات مردودية.

في هذا المجال بالذات، فإن قدرة هذه الهيئة في مجال تقييم المشاريع لم تتحصل بعد، كما هو الحال بالنسبة لمعظم بنوك التنمية. ومن المنتظر ألا يقدم القانون الأساسي لهذا البنك أرباحاً (المادة ١١). ولهذا يجب عليه تكوين احتياطيات كافية، ولكن هذه المادة الفريدة لا تحرض على التنافس، ويمكن القول بأن حصيلة ٣١/١٠/١٩٩٤ تبين استثمارات قليلة؛ الاستقرار في قسيمات المشاركة والقروض الطويلة المدى، والارتفاع الطفيف للقروض القصيرة المدى التي عرفت ارتفاعاً بـ ٨٠ بالمئة. ليس من الفائدة في السابق ألا يعطي مركز البنوك والمرافقين أي قيمة، الأمر الذي يبين كثافة غير كافية للعلاقات مع البنوك في الساحة التي لا تظهر ولا تعطي أي ثقة خاصة للبنك .

وقد عرف البنك المختلط التونسي ـ الليبي مشاكل متشابهة تتطلب المراجعة، ولكن هذا البنك صرح بنتائج إيجابية من دون أن توزع الأرباح. ما يمكن قوله إن لهذا البنك آفاقاً وقدرات تنمية داخلية أحسن.

أما البنك الجزائري ـ الليبي فهو يشتغل على قواعد «أوف شور» منذ عام ١٩٨٩ بالمشاركة في عمليات ربط للتمويل القصير المدى، ولديه فريق من المهنيين الذين يمكن لهم تحويل هذا البنك إلى هيئة فعالة:

ـ البنك العربي الدولي لباريس: حصل على نتائج مقبولة، وقدم خدمات لا يمكن إهمالها في تمويل التجارة الخارجية، والمساهمون فيه جزائريون وليبيون، وبخاصة عام ١٩٩٠، حيث وصل رأس المال إلى ٥٠٠ مليون فرنك فرنسي.

ـ البنك الموريتاني ـ الليبي: يظهر أنه يلعب دوراً فاعلاً في تمويل النظام البنكي الموريتاني.

في النهاية، إن بنوك التنمية تواجه أكبر الصعوبات العملية لأن غياب مشاريع ناجعة تعقد مهمتها، إضافة إلى أن قدراتها لتقييم المشاريع تبقى محدودة. إننا نواجه مشكلة لأن بنوك التنمية تظهر كأنها مهمشة من جهة ترسيخ البنوك الشاملة وهيكلتها، ولكن هذه البنوك لا تأخذ على عاتقها تمويل التنمية.

في ما يخص رأس المال، من الواضح أن وضعية بلدان المغرب العربي في مجال القدرات المالية ليست متساوية بالنسبة للبنوك الثنائية، والنتائج المسجلة تدفع إلى الحذر في مجال التمويل قبل بداية عمليات جديدة.

٤ ـ جباية الادخار (المغرب العربي)

يبدو أنه يجري تقييم الجباية والادخار في البلدان المغاربية، وأن الإعفاءات في الجزائر تتلخص في الفوائد المدفوعة على الإيداعات في الصندوق الوطني للتوفير، وأن الاحتياط هو بنسبة ٣ بالمئة حتى مبلغ ٦٠,٠٠٠ دينار جزائري وبنسبة ١٥ بالمئة إذا تجاوز هذا الحد. وتخضع سندات الصناديق المجهولة لاقتطاع من المنبع بنسبة ٢٥ بالمئة.

في المغرب، تخضع قسيمات الخزينة لضريبة بنسبة ١٠ بالمئة عام ١٩٩٥، علماً بأن الفوائد المدفوعة من قبل البنوك تطبق نسبة ٢٠ بالمئة بنسبة ٣٠ بالمئة متحررة، والقيم المنقولة للأسهم تخضع لضريبة بنسبة ١٥ بالمئة وهي معفاة من الضريبة على الشركات.

في موريتانيا، الاقتطاع من المنبع على القيم المنقولة هو بحدود ١٦ بالمئة. ونسبة الضريبة على الشركات هي ٣٥ بالمئة في تونس، و٣٨ بالمئة في المغرب والجزائر، و٤٠ بالمئة في موريتانيا.

وتتغير نسبة المشاركة في الضمان الاجتماعي والتقاعد من ١٣ بالمئة في موريتانيا، و٣١,٥ بالمئة في الجزائر، بينما تونس لديها نسبة ٢٤,٥ بالمئة.

وبالنسبة للجزائر، تطبق الضريبة على القيمة المضافة على عمليات البنوك والتأمينات بنسبة ١٣ بالمئة ابتداء من كانون الثاني/يناير ١٩٩٥. وفي المغرب وتونس، يخضع التأمين على الحياة لضريبة ٣ بالمئة.

الجدول رقم (٦ ـ ٦)
نسب الضريبة على القيمة المضافة في البلدان المغاربية (نسبة مئوية)

المغرب	٧	١٤	١٩	
الجزائر	٧	١٣	٢١	
تونس	٦	١٠	١٧	٢٩

الفصل السابع

أساليب وطرق إعادة تقييم الأصول وآثارها المالية في ظل سياسة الخوصصة

ثروت محمد علي(*)

مقدمة

تلعب السياسة الاقتصادية العامة التي تنتهجها الدولة دوراً حيوياً في تحديد شكل المنشآت الاقتصادية ومصادر ووسائل حصولها على الأصول اللازمة لها لمزاولة نشاطها، وشكل الملكية التي ستكون عليها، وكيفية ومدى إمكانية تصرفها في الدخول المتولدة لديها، والقواعد التي تحكم وتحدد التغيرات التي يمكن أن تتم في شكل هذه المنشآت أو ملكيتها. وهكذا فإن التغير في السياسة الاقتصادية العامة للدولة ونزوعها عن منهج اقتصادي معين، وتحولها إلى منهج آخر، قد يستتبع بالضرورة حدوث تغير في شكل وملكية المنشآت الاقتصادية القائمة، فتخلي الكثير من الدول بما فيها مصر عن أسلوب التخطيط المركزي، وتملك وسيطرة الدولة على كافة وسائل الإنتاج لم يستتبعه فقط قيام ونمو وتطور المنشآت الاقتصادية الخاصة، بل أوجد تساؤلاً عاماً حول مستقبل المنشآت الاقتصادية العامة، وبدأ الكثير من الدول في بيع هذه المنشآت.

وفي ضوء ذلك، فقد أصبحت عملية تحديد القيمة المناسبة لهذه المنشآت من الأمور الحيوية والملحة وبخاصة أنها مملوكة ملكية عامة لكل مواطني الدولة. ومع هذا، فإن تحديد قيمة هذه المنشآت أمر ليس بالسهل، ولكن تواجهه الكثير من المصاعب، وتتطلب في الكثير من الأحيان اللجوء إلى التقدير والتنبؤ، وهي أمور

(*) أستاذ المحاسبة والتكاليف وتقييم المشروعات، مصر.

يمكن أن تتفاوت فيها وجهات النظر المختلفة تفاوتاً حاداً، وكذلك فإن الظروف التي عليها هذه المنشآت الاقتصادية لا يمكن أن تكون أساساً سليماً لتحديد السعر المناسب لها.

وعلى الرغم من صعوبة هذه القضية، فإن هذه الدراسة تمثل محاولة علمية مخلصة تناقش الكثير من القضايا التي ترتبط بتحديد السعر العادل لهذه المنشآت من خلال التعرف إلى طرق ووسائل تقييم أصول وخصوم وربحية هذه المنشآت كأساس لتحديد قيمتها التي يمكن أن تكون مؤشراً له أهميته عند بيع هذه المنشآت. وكذلك تناقش هذه الدراسة المشاكل المختلفة المرتبطة بعملية التقييم، والتي يمكن أن يكون لها أهميتها لمن سيقومون بالتقييم الفعلي لأي منشأة اقتصادية بهدف بيعها أو دمجها في منشأة أخرى، أو غير ذلك.

ومع أن هذه الدراسة ستستند إلى بعض البيانات الفعلية لإحدى الوحدات الاقتصادية، فإنها لا تمثل بأي حال من الأحوال تقييماً لهذه المنشأة، ولكن الهدف من استخدام هذه البيانات هو معالجة المشاكل المرتبطة بالتقييم بصورة عملية والتعرف إلى مدى تأثيرها في تقدير قيمة هذه المنشآت. فعملية التقييم الفعلي تحتاج إلى فريق عمل متكامل متعدد التخصصات، كما تحتاج إلى بيانات عديدة متنوعة تتناول كل جوانب الحياة الاقتصادية القائمة والتوقعات المستقبلية لها، ولكن هذه الدراسة ستلقي الضوء على المشاكل المالية المختلفة الخاصة بعملية إعادة تقييم المنشأة الاقتصادية القائمة.

وتتناول هذه الدراسة المواضيع الثلاثة الرئيسية التالية:

أولاً: مفهوم الأصول والخصوم المختلفة، وذلك بهدف إبراز أهم المتغيرات الواجب أخذها في الحسبان عند إعادة التقييم.

ثانياً: معايير التقييم.

ثالثاً: طرق إعادة التقييم المختلفة وتقدير قيمة المنشأة في ظل كل من هذه الطرق، وأهم العيوب والمشاكل التي تواجه كل طريقة من هذه الطرق والمزايا التي تميزها من غيرها.

بالإضافة إلى ذلك، فقد ذيلت بخاتمة شاملة وبالتوصيات التي أمكن استخلاصها من التحليل الذي تضمنته.

أولاً: مفهوم الأصول والخصوم وإعادة التقييم

تنطوي عملية تقييم أي منشأة اقتصادية قائمة على ضرورة حصر وتقدير لقيمة أصول وخصوم تلك المنشأة بهدف الوصول إلى صافي قيمة هذه الأصول بغض النظر عن الطريقة التي يمكن اتباعها لتقدير تلك القيمة، ذلك أن الأصول هي مجموعة القيم

المالية التي تمتلكها المنشأة أو المستحقة لها لدى الغير، بينما الخصوم هي مجموعة الالتزامات والمطلوبات المستحقة على المنشأة للآخرين. ويتمثل الفرق الموجب بين قيمة الأصول والخصوم في صافي قيمة تلك المنشأة كوحدة اقتصادية واحدة. ويمكن إجمال أهم الأسس التي يُستند إليها في تقييم وتقدير قيمة المنشأة العاملة كوحدة اقتصادية متكاملة في ما يلي:

١ ـ التكلفة كأساس للقيمة

يعتمد هذا الأسلوب على اتخاذ التكلفة التي تم بموجبها الحصول على مجموعات الأصول المختلفة التي تمتلكها المنشأة واقتنائها كأساس لتحديد قيمتها، ويعيب هذا الأسلوب أنه يفترض ثبات القوة الشرائية للنقود، كما أنه يتجاهل القيم المضافة الناتجة من تكامل أصول ومكونات المنشأة في ما بينها.

٢ ـ السعر كأساس للقيمة

يستند هذا الأسلوب إلى استخدام الأسعار السائدة كأساس لتقدير قيمة أصول المنشأة المراد تقدير قيمتها، وبذلك يتم التغلب على مسألة افتراض ثبات القوة الشرائية للنقود، ولكنه أيضاً يتجاهل القيم المضافة الناتجة من تكامل أصول المنشأة ومكوناتها. بالإضافة إلى ذلك، فإن هناك أكثر من سعر يمكن اعتباره السعر السائد:

أ ـ **سعر التصفية**: هو السعر القائم على أساس بيع أصول المنشأة، كل على حدة وبحالته التي هو عليها، وهذا السعر لا يمكن استخدامه كأساس للتقييم إلا إذا كانت المنشأة غير قادرة على الاستمرار في مزاولة نشاطها لاعتبارات فنية أو تسويقية أو غيرها.

ب ـ **سعر الاستبدال**: هو القيمة التي يلزم إنفاقها لتملك منشأة مماثلة للمنشأة القائمة نفسها. بمعنى آخر تقدير قيمة إقامة منشأة جديدة مماثلة مع الأخذ في الحسبان استبعاد نسب ما اهتلك من الأصول القائمة من تلك القيمة. ويستند هذا السعر إلى الدراسة الفنية للمنشأة القائمة وإجراء دراسة أو مسح لتقدير قيمة منشأة جديدة مماثلة، وإجراء التعديلات اللازمة في القيم المالية بما يتفق والتباين والاختلاف بين المنشأتين.

٣ ـ المقدرة على تحقيق الربحية كأساس للقيمة

يستند هذا الأسلوب إلى أن الأصول عبارة عن مجموعة خدمات مختزنة ينتظر تحققها مستقبلاً، وبقدر ما يتوقع أن تحققه هذه الأصول من خدمات، تتحدد قيمتها اليوم مع الأخذ في الحسبان القيمة الزمنية للنقود المتوقع الحصول عليها في المستقبل.

ثانياً: معايير التقييم

وهكذا تستند عملية تقييم المنشآت الاقتصادية القائمة والوصول إلى صافي قيمة المنشأة، والتي قد تستوجبها ظروف الحياة الاقتصادية العامة أو الخاصة، كالبيع والاندماج والانضمام وغيرها، إلى المعيارين الأساسيين التاليين:

١ ـ صافي قيمة رأس المال المستثمر.

٢ ـ قيمة صافي ما تحققه المنشأة من أرباح.

وهكذا، فإن عملية التقييم ستعتمد بصورة أساسية على كل من قائمة المركز المالي للمنشأة، والتي يقاس من خلالها صافي قيمة رأس المال المستثمر في المنشأة، وتمثل حصراً دقيقاً لكل ما للمنشأة وما عليها، وقائمة الدخل، والتي يقاس من خلالها صافي قيمة ما حققته المنشأة من أرباح. وتلعب المبادىء والقواعد والأسس المحاسبية التي يتم بموجبها إعداد القائمتين المذكورتين دوراً أساسياً في تحديد قيمة كل من صافي رأس المال المستثمر وصافي الربح. ولا شك في أنه من الأفضل أن يتم التقييم بكلا المعيارين معاً حتى يمكن أخذ النتائج التي يتم التوصل إليها من كليهما في الحسبان عند تقدير قيمة المنشأة الاقتصادية.

١ ـ صافي قيمة رأس المال المستثمر

يتمثل صافي رأس المال المستثمر في الفرق بين أصول المنشأة الاقتصادية وما عليها من التزامات تجاه الغير، أي باستثناء الملاك. بمعنى آخر، فإن صافي رأس المال المستثمر يتمثل في صافي القيم المالية المملوكة للمنشأة بعد الوفاء بكل ما عليها من التزامات لغير الملاك.

وهكذا يتطلب حساب صافي رأس المال المستثمر التعرف إلى أصول المنشأة الاقتصادية وخصومها، وإعادة تقييم كل منها وتحديد القيمة المناسبة لها، ثم تحديد قيمة المنشأة الاقتصادية ككل عند بيعها أو التنازل عنها أو غير ذلك.

أ ـ الأصول

الأصول هي مجموعة القيم المالية التي تمتلكها المنشأة أو تدين بها الآخرين، بمعنى آخر هي الموجودات المالية المملوكة للمنشأة الاقتصادية، والتي يمكن تقويمها بوحدات النقود، والمبالغ المستحقة للمنشأة لدى الغير، والحسابات المدينة الأخرى. ويمكن تقسيم الأصول إلى:

(١) أصول طويلة الأجل (سواء كانت ملموسة أو غير ملموسة)، و(٢) الأصول القصيرة الأجل.

ويقصد بالأصول الطويلة الأجل تلك القيم المالية المرتبطة بوجود المنشأة، والتي ستظل لديها لأكثر من فترة مالية واحدة، بغض النظر عن كونها انعكاساً لقيم مادية ملموسة، أو أنها قيم مالية لأصول غير ملموسة. وهكذا تنقسم الأصول الطويلة الأجل إلى مجموعتين من الأصول هما: أصول طويلة الأجل غير ملموسة (غير منظورة)، وأصول طويلة الأجل ملموسة (منظورة)، وهي ما يعرف بالأصول الثابتة، بالإضافة إلى الاستثمارات المالية والأموال المستحقة للمنشأة لدى الآخرين.

وتتميز الأصول الطويلة الأجل غير المنظورة بـ:

- أنها لا تخص سنة مالية بذاتها، وإلا لحملت على تلك السنة كأي مصروف جارٍ، ولكنها ترتبط بكل حياة المنشأة الاقتصادية ككل.

- أنها لا تخص أصلاً بذاته من الأصول الثابتة، وإلا لحملت عليه وأدرجت ضمن تكلفته، ولكنها ترتبط بالمنشأة الاقتصادية ككل.

أما الأصول الثابتة، فهي تلك القيم المالية التي تقتنيها المنشأة بقصد استخدامها في مزاولة ما تضطلع به من أنشطة اقتصادية، سواء أكانت إنتاجية أم خدمية، ولا تقصد المنشأة باقتنائها التعامل أو الاتجار فيها، وتظل هذه الأصول عادة لدى المنشأة لأكثر من فترة مالية. وهكذا يمكن تمييز الخصائص التالية للأصول الثابتة:

- أنها تقتنى بغرض الاستخدام وليس الاتجار أو التأجير أو غير ذلك.

- أنها تظل في المنشأة لأكثر من فترة مالية.

- أنها لا تفنى بالاستهلاك دفعة واحدة في العملية الإنتاجية، ولكن تتناقص قيمتها تدريجياً بالاستخدام أو بسبب التقادم الزمني أو الفني (يستثنى من ذلك الأرض).

- أن تكون قد دخلت خطوط الإنتاج وبدأت بالفعل المشاركة في العملية الإنتاجية.

وعند إعادة التقييم وتقدير صافي قيمة رأس المال المستثمر للمنشأة الاقتصادية يجب أن يؤخذ في الحسبان كل المتغيرات المتوقعة، كالزيادة في القيمة الاسمية للأصول الثابتة، ومعدلات الإهلاك، وتأثيرها في صافي قيمة الأصول الثابتة، ومعدلات النمو المتباينة لكل منها، وذلك في إطار طرق التقييم التي تستند إلى قيمة هذه الأصول كأساس للتقييم.

يقصد بالأصول القصيرة الأجل تلك القيم المالية التي تتحول كلها أو بعضها إلى نقدية من حين إلى آخر في غضون فترة زمنية قصيرة عادة لا تزيد على فترة محاسبية (سنة)، وعندما تستهلك في العملية الإنتاجية تستهلك دفعة واحدة، أي أن هناك أكثر

من معيار للفصل بين الأصول القصيرة الأجل وغيرها من الأصول يمكن إجمالها في: فترة الاستثمار والوظيفة[1]. ويمكن القول بأن الأصول القصيرة الأجل (المتداولة) هي مجموعة الأصول اللازمة لتشغيل الطاقة الإنتاجية في المنشأة.

ويمثل مجموع الأصول السابقة مجتمعة إجمالي الأموال المستثمرة في المنشأة بغض النظر عن مصادر حصول المنشأة على هذه الأموال، ومن هنا فستحاول هذه الدراسة التعرف إلى مصادر التمويل، والتي تمثل الخصوم بالنسبة للمنشأة القائمة. ويتمثل صافي رأس المال المستثمر في المنشأة (صافي حقوق الملكية) في الفرق بين إجمالي الأموال المستثمرة لديها (الأصول)، وإجمالي الأموال المستحقة عليها للغير (الخصوم)، وذلك من دون الأخذ في الحسبان حقوق الملاك في المنشأة باعتبارها صافي رأس المال المستثمر في تلك المنشأة بعد الوفاء بحقوق الغير بغض النظر عن الطريقة التي سيتم بها تقييم المنشأة.

ب ـ الخصوم

يقصد بالخصوم جملة الأموال المستحقة على المنشأة للآخرين بغض النظر عن سبب نشأتها أو أجلها، أو كيفية سدادها أو غير ذلك. ويمكن تقسيم الخصوم أيضاً إلى خصوم طويلة الأجل وخصوم قصيرة الأجل.

والخصوم الطويلة الأجل هي الأموال المستحقة على المنشأة للغير في الأجل الطويل ـ وهو من وجهة النظر المالية والمحاسبية ما يزيد على سنة مالية ـ كما هو الحال بالنسبة للقروض الطويلة الأجل والتسهيلات الائتمانية الطويلة الأجل.

والخصوم القصيرة الأجل هي الأموال المستحقة على المنشأة خلال فترة زمنية تقل عن سنة بغض النظر عن نوع المعاملات التي تولدت منها هذه الالتزامات، وتتمثل في البنوك الدائنة، والسحب على المكشوف، والقروض القصيرة الأجل، والدائنين والحسابات الدائنة الأخرى، والمخصصات بخلاف الإهلاك.

وبالتعرف إلى الأصول والخصوم، وبإعادة فحصها والتأكد منها، يمكن حساب قيمة «صافي رأس المال المستثمر» باعتباره الفرق بين الأصول والخصوم، ولكن هناك أكثر من بديل لتحديد أسعار وقيم كل من الأصول والخصوم، ومن ثم الوصول إلى قيمة صافي رأس المال المستثمر، وهو ما تتعرض له الدراسة بالتفصيل تحت بند طرق إعادة تقييم الأصول والخصوم.

---

(١) أبو الفتوح علي فضالة، المراجعة العامة (القاهرة: دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع، ١٩٩٣)، ص ٢٤٦ ـ ٢٦٢.

٢ ـ قيمة صافي ما تحققه المنشأة من أرباح

يمكن النظر إلى أصول المنشأة الاقتصادية باعتبارها مجموعة خدمات مختزنة ينتظر تحققها في المستقبل، وتستند عملية استخدام قيمة صافي ما تحققه المنشأة من أرباح كأساس للتقييم إلى هذا المفهوم لأصول المنشأة الاقتصادية، الأمر الذي يتطلب ضرورة التعرف إلى مفهوم صافي الربح وكيفية حسابه والتوصل إليه.

يتم تحديد صافي الربح في المنشآت الاقتصادية والوصول إليه من خلال الحسابات الختامية، حيث يعتبر حساب العمليات الجارية الحساب الختامي الأساسي في وحدات القطاع العام في مصر. ويتم إعداد هذه الحسابات بطريقة موحدة في كل وحدات القطاع في إطار المبادىء والقواعد والأسس المالية والمحاسبية التي يتضمنها النظام المحاسبي الموحد.

ويتم إعداد حساب العمليات الجارية وفق النظام المحاسبي الموحد على ثلاث مراحل: بحيث تتم في **المرحلة الأولى** مقابلة إيرادات النشاط الجاري بمستلزماته وباقي عناصر تكلفته للوصول إلى فائض (عجز) العمليات الجارية، ويتم في **المرحلة الثانية** مقابلة فائض العمليات الجارية مضافاً إليه الإيرادات التحويلية التخصيصية المختلفة بالمصروفات التحويلية الجارية التخصيصية المختلفة للوصول إلى الفائض القابل للتوزيع (أو العجز الجاري)، وفي **المرحلة الثالثة** يتم توزيع الفائض في ضوء القوانين المنظمة لذلك.

ولأغراض إعادة التقويم، فإنه يمكن إعداد الحساب الختامي بصورة أو بأخرى مع التعرف إلى اتجاه تطور عناصر الإيرادات والمصروفات المختلفة والوصول إلى صافي الأرباح المتوقع أن تحققها المنشأة على مدى سنوات العمر المتوقع لها. ونستعرض في ما يلي المكونات الأساسية للإيرادات والمصروفات لوحدات قطاع الأعمال العام الصناعي.

أ ـ الإيرادات

الإيرادات هي جملة ما تحصل عليها المنشأة من دخول بصورة مباشرة أو غير مباشرة نتيجة مزاولتها للنشاط الاقتصادي الذي تضطلع به، ويمكن تقسيم الإيرادات عادة إلى مجموعتين: إيرادات النشاط الجاري، والإيرادات الأخرى.

(١) **إيرادات النشاط الجاري**: يقصد بإيرادات النشاط الجاري قيمة السلع التي تنتجها الوحدة الاقتصادية وقيمة الخدمات التي تؤديها، أي أنها الإيرادات التي تتحقق مباشرة من مزاولة النشاط[٢].

---

(٢) مصر، الجهاز المركزي للمحاسبات، **النظام المحاسبي الموحد**، تقديم حسين الشافعي، الأهرام الاقتصادي، ط ٢ (القاهرة: مؤسسة الأهرام، ١٩٦٧)، مج ١، ص ٦٤ ـ ٦٥.

(٢) الإيرادات الأخرى: بالإضافة إلى إيرادات النشاط الجاري المرتبطة مباشرة بمزاولة المنشأة الاقتصادية لنشاطها، تتحقق بعض الإيرادات الأخرى، كأن تحصل المنشأة على بعض الإعانات الجارية، أو إيرادات الأوراق المالية، أو الإيرادات التحويلية الأخرى.

ولا يمكن عند إعادة التقويم أخذ التغير في الإيرادات بمفرده كمؤشر لاتجاه أنشطة الشركة نحو النمو أو التدهور، ولكن الأمر يتطلب ضرورة التعرف إلى اتجاه المصروفات التي حققت هذه الإيرادات والوصول إلى صافي نتيجة النشاط.

ب ـ التكاليف والمصروفات

يقصد هنا بالتكاليف والمصروفات كافة الأعباء المالية التي تتحملها المنشأة من أجل تحقيق الأنشطة التي تضطلع بها، أي أنها النفقات المختلفة اللازمة لتحقق الإيرادات.

وتعتبر الأجور أهم عناصر التكاليف التي يتطلب الأمر إعادة النظر فيها لأغراض إعادة التقويم، وفق مبدأ قيمة صافي ما تحققه المنشأة من أرباح، سواء من حيث مكونات الأجر أو معدلات الأجور، بالإضافة إلى هيكل وحجم العمالة القائمة والممكن أن تكون.

فالمفهوم الاقتصادي للأجر أنه جملة ما يحصل عليه العامل مقابل أدائه للعمل المنوط به الاضطلاع به، ولكن المفهوم المالي المرتبط بأوضاع قطاع الأعمال العام في مصر يستوجب أن نُعرف الأجر بأنه جملة ما تتحمله المنشأة الاقتصادية (أو جملة ما يحصل عليه العامل) كنتاج لعقد العمل، بغض النظر عن نوعها ودورية سدادها وغير ذلك.

ولقد أظهرت دراسة تطور الإيرادات والمصروفات الجارية لإحدى كبرى شركات القطاع العام خلال السنوات الأربع الأخيرة أن الإيرادات قد زادت بمعدل زيادة سنوي مركب نحو ٢٣ بالمئة سنوياً خلال تلك الفترة، وفي الوقت ذاته فقد بلغ معدل الزيادة السنوي المركب نحو ١١ بالمئة بالنسبة للأجور والمرتبات، ونحو ٢٨ بالمئة بالنسبة للمستلزمات السلعية، ونحو ٣٠ بالمئة بالنسبة للمستلزمات الخدمية، ونحو ١٧ بالمئة بالنسبة للضرائب والرسوم الجمركية، في حين ظلت بعض عناصر المصروفات كما هي من دون تغير، كما هو الحال بالنسبة للإيجارات، بينما كان معدل النمو السنوي المركب في أعباء التمويل سالباً، حيث بلغ نحو ـ ٢ بالمئة سنوياً.

وهكذا، فإنه عند إعادة التقييم في ظل طريقة صافي قيمة ما تحققه المنشأة من أرباح، يجب أن يتم التعرف إلى الاتجاه العام لكافة عناصر الإيرادات والمصروفات، وما يتوقع أن تكون عليه في المستقبل، والقوانين والتشريعات المنظمة لها، حيث يعتبر

كل من مقدار صافي الربح، واتجاه تطوره، العاملين الأساسيين عند استخدامه كأساس لتقدير قيمة المنشأة.

ثالثاً: طرق إعادة التقييم

تتنوع الطرق المستخدمة في تقييم المنشأة الاقتصادية القائمة وفقاً لطبيعة هذه المنشأة، وشكلها القانوني، ونوع نشاطها، والهدف من عملية التقييم ذاتها، ونوعية الأصول التي تمتلكها، بالإضافة إلى كفاءة الجهاز الفني والإداري للمنشأة وعلاقاتها ومعاملاتها مع الغير، وكذلك الأوضاع الاقتصادية العامة السائدة، وغير ذلك من العوامل التي لها تأثيرها في عملية تقييم المنشأة القائمة، حيث يختلف تقييم المنشأة ككل وتقدير قيمتها اختلافاً بيّناً عن تقييم قيمة أصل بذاته أو مجموعة من الأصول المتناثرة، وكذلك تتنوع الطرق المستخدمة في تقييم كل نوعية من الأصول عن غيرها.

بالإضافة إلى ما سبق، فهناك العديد من المشاكل العملية والتطبيقية التي تختلف من منشأة إلى أخرى ولها تأثيرها في عملية إعادة التقييم، الأمر الذي تكاد تكون معه أي عملية تقييم لأي منشأة اقتصادية بمثابة عملية مختلفة عن غيرها. ومع هذا، فإن الأسس التي يستند إليها في التقييم تظل واحدة، ويبقى أسلوب التقييم هو نفسه، والطرق المستخدمة هي نفسها. فكما سبق القول، تستند عملية التقييم للمنشآت الاقتصادية القائمة إلى أحد المعيارين التاليين أو كليهما:

- صافي قيمة رأس المال المستثمر.
- قيمة صافي ما تحققه المنشأة من أرباح.

ويستند أي من طرق التقييم المختلفة إلى أي من هذين المعيارين كأساس لتقدير قيمة المنشأة الاقتصادية، حيث تتمثل الطرق التي تعتمد على معيار صافي قيمة رأس المال المستثمر في:

- طريقة التكلفة التاريخية.
- طريقة التكلفة التاريخية المعدلة.
- طريقة القيمة السوقية.

ويستند إلى معيار قيمة صافي ما تحققه المنشأة من أرباح طريقة واحدة من طرق التقييم هي:

- المقدرة على تحقيق الربحية.

يتضح من ذلك أن الطرق التي تستند إلى معيار صافي قيمة رأس المال المستثمر ستعتمد على قائمة المركز المالي للمنشأة كأساس لحساب صافي قيمة رأس المال

المستثمر، بغض النظر عن القيمة التي ستستند إليها عند التقييم، سواء أكانت القيمة التاريخية (الدفترية)، أم القيمة السوقية. وهكذا سيتم في ضوء ذلك تعديل القيم الواردة في قائمة المركز المالي للوصول إلى صافي قيمة رأس المال المستثمر، أما طريقة القدرة على تحقيق الربحية، فستستند إلى الحسابات الختامية للمنشأة كأساس للوصول إلى قيمة صافي ما تحققه المنشأة من أرباح. وفي هذه الحالة، فلن يكون أساس التقييم هو ما تحققه المنشأة من أرباح في الماضي أو الحاضر، ولكن سيكون ما يتوقع أن تحققه من أرباح في المستقبل على مدى العمر الاقتصادي المتوقع لها.

١ ـ طريقة التكلفة التاريخية

أ ـ الأصول الثابتة

تعتمد طريقة التكلفة التاريخية كأساس لتقدير قيمة أي منشأة اقتصادية على أساس تقدير قيمة الأصول الثابتة التي تمتلكها وفق صافي قيمتها الدفترية، والتي تتمثل في القيمة الاسمية للأصول مطروحاً منها مجمع الإهلاك الخاص بها، وذلك وفقاً لما هو وارد في قائمة المركز المالي للمنشأة في تاريخ التقيم.

وتستند طريقة التكلفة التاريخية للأصول إلى أن صافي قيمة الأصول الثابتة تعادل قيمتها بحالتها الراهنة، وهذا الافتراض لا يأخذ في الاعتبار التغيرات التي تطرأ على أسعار الأصول الثابتة منذ شرائها، ولا حالة تلك الأصول عند إجراء التقييم، حيث يتوقع اختلاف القيمة الدفترية للأصول عن قيمتها التقديرية بوضعها الراهن على أحد وجهين:

ـ أن تكون القيمة التقديرية للأصول أقل من قيمتها الدفترية، سواء بسبب ثبات أو انخفاض أسعار هذه الأصول كنتيجة للتطورات التقانية (التكنولوجية)، وظهور بدائل متقدمة لهذا النوع من الأصول، أو بسبب عدم تشغيل هذه الأصول وصيانتها وفق المعدلات الفنية السليمة، أو بسبب النقص في قطع الغيار الخاصة بها، أو غير ذلك.

ـ أن تكون القيمة التقديرية للأصول أكبر من قيمتها الدفترية بسبب زيادة الأسعار وعوامل التضخم من جهة، وانتظام عمليات الصيانة الدورية لها من جهة أخرى، وتمشّي معدلات التشغيل لهذه الأصول مع الأسس والقواعد الفنية السليمة، وغير ذلك من الاعتبارات.

ومع هذا، فإن هذه الطريقة غير مكلفة، ويمكن استخدامها في حالة دمج بعض المنشآت المتماثلة، أو التي تتقارب فيها أعمار الأصول ومستواها الفني، ومعدلات وطرق الإهلاك المتبعة، كما يمكن استخدامها في حالة الجمعيات التعاونية، وبخاصة إذا كانت قيمة الأصول لكل من الوحدات المندمجة تساوي قيمة الخصوم ورأس المال

أو تزيد عليها. ويعيب هذا الأسلوب أنه مبني على افتراض ثبات قيمة النقود، ومن ثم لا يأخذ في الحسبان التغيرات في قيمة وحدة النقد سواء بالزيادة أو النقص.

بالإضافة إلى ذلك، فإن هذه الطريقة تهمل تماماً مقدرة المنشأة على تحقيق الأرباح(٣)، فقد يكون للمنشأة مركز تنافسي أو احتكاري قوي، أو يكون لديها مزايا نسبية مختلفة، كالإدارة الكفء، والعمالة الماهرة، والموقع المتميز، والمنتجات الجيدة، وغير ذلك، وهذه العوامل مجتمعة جعلت لها شهرة واسعة تمكنها من تحقيق أرباح إضافية إذا قورنت بغيرها من المنشآت العاملة في المجال نفسه.

ويوضح الجدول رقم (٧ ـ ١) قيمة الأصول الثابتة لإحدى الشركات العامة وفق الطريقة المذكورة.

الجدول رقم (٧ ـ ١)

قيمة الأصول الثابتة لإحدى الشركات العامة وفق طريقة التكلفة التاريخية (مليون جنيه)

البيان	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤
الأراضي	١,-	١,-	١,-	١,-	١,-
المباني والإنشاءات	٥٠,١	٥٠,٦	٥١,٣	٥٣,٣	٥٣,٤
الآلات والمعدات	١٦٧,٦	١٧٣,٢	١٨٠,٧	٢٢١,٨	٢٧٠,٥
وسائل النقل والانتقال	٦,١	٦,١	٦,١	٦,٧	٦,٧
عدد وأدوات	١,٦	١,٩	١,٩	٢,١	٢,٣
أثاث ومعدات ومكاتب	٢,١	٢,٤	٢,٥	٢,٦	٢,٧
إجمالي الأصول الثابتة	٢٢٨,٥	٢٣٥,٢	٢٤٣,٥	٢٩٤,٥	٣٣٦,٦
يطرح: مجمع الإهلاك	١٠٤,٢	١٢٢,٧	١٣٨,٧	١٦٥,٥	١٩٤,٧
صافي القيمة التاريخية للأصول	١٢٤,٣	١١٢,٥	١٠٤,٨	١٢٩,-	١٤١,٩

المصدر: قوائم المركز المالي للشركة عن السنوات المذكورة.

يتضح من الجدول رقم (٧ ـ ١) أن تكلفة الأراضي المقامة عليها الشركة تبلغ حوالى مليون جنيه، وأن هذه هي التكلفة التاريخية لهذه الأرض، أي أنها القيمة التي اشترت بها الشركة يوم أن اشترتها، وأنها ظلت مقيدة بالدفاتر بهذه القيمة منذ شرائها. وإذا علمنا أن الشركة قد تأسست منذ أكثر من نصف قرن من الزمن، وأن بعض هذه الأراضي قد تم تملكها منذ ذلك التاريخ، لأمكن لنا أن نحدد الفرق الضخم بين القيمة التاريخية لهذه الأراضي وقيمتها الحقيقية اليوم.

---

(٣) جميل أحمد توفيق، مذكرات في الإدارة المالية والتمويل (القاهرة: الدار القومية للطباعة والنشر، ١٩٦٥)، ص ٣٩٨ ـ ٤١٤.

ولإيضاح ذلك، وبافتراض أن متوسط معدل التضخم على مدى السنوات (١٩٩٠ ـ ١٩٩٤) قد بلغ وفق أدنى التقديرات نحو ٨ بالمئة سنوياً، وأن قيمة هذه الأراضي في ٣١/١٢/١٩٩٠ تعكس القيمة الحقيقية لها في ذلك التاريخ، فإن قيمة هذه الأراضي ستزيد إلى ١٣٦ بالمئة نتيجة عوامل التضخم في نهاية هذه السنوات الأربع.

ب ـ الأصول المتداولة

في ظل المفهوم المطلق للتكلفة التاريخية، سيتم تقييم الأصول المتداولة بقيمتها الدفترية الواردة فيها في قائمة المركز المالي من دون حاجة إلى تعديل، وذلك على اعتبار أن قيمتها هذه تمثل القيمة الحقيقية لها، وذلك في ظل الافتراضات والاعتبارات التالية:

ـ لا توجد أي قيود أو اشتراطات تحول دون سحب أي مبالغ من الأموال السائلة الموجودة في الحسابات الجارية لدى البنوك، كما أن المنشأة لن تتحمل أي أعباء أو تكاليف عند سحب هذه الأموال وقتما تزيد، وإلا فإنه يجب خصم هذه الأعباء عند تقدير قيمة النقدية المملوكة للمنشأة عند إجراء التقييم.

ـ ان جميع الديون المستحقة للمنشأة ديون جيدة، ولا توجد أي ديون يشك في تحصيلها أو يجب إعدامها، وأن أوراق القبض المملوكة للمنشأة كلها سليمة، وأن المراكز المالية للمسحوب عليهم جيدة، فإذا وجدت أي ديون أو أوراق قبض يشك في تحصيلها استبعدت قيمتها من أرصدة هذه الحسابات، كما يُستبعد منها كذلك أي مصروفات يتوقع أن تتحملها المنشأة لتحصيل هذه الديون.

ـ لا توجد أي أصناف راكدة أو مواد تالفة، وأن جميع أصناف المخزون من المستلزمات السلعية لازمة للتشغيل في المنشأة، وأنه لا توجد عقبات تحول دون تسويق الإنتاج التام.

ج ـ الخصوم

في ظل طريقة التكلفة التاريخية، ستؤخذ تكلفة الخصوم المستحقة على المنشأة كما هي بالقيم نفسها الواردة فيها في قائمة المركز المالي من دون أي خصم أو تخفيض، حتى ولو كان ذلك ممكناً، وذلك أخذاً بمبدأ الحيطة والحذر، طالما أن هذه الخصوم ستنتقل مع الأصول، وأن المنشأة لن تقوم بتسوية ما عليها من التزامات قبل عملية التقييم أو أثنائها.

ويمكن تقدير صافي قيمة رأس المال المستثمر لدى الشركة موضع الدراسة في ٣١/١٢/١٩٩٤ على النحو التالي:

الأصول:

*	صافي الأصول الثابتة	١٤١,٩	مليون جنيه
*	الأصول الأخرى الطويلة الأجل	٢٦,٣	مليون جنيه
*	الأصول المتداولة	٤١٢,٩	مليون جنيه
	إجمالي الأصول	٥٨١,١	مليون جنيه
	يطرح: خصوم والتزامات الشركة	٣٨٦,٥	مليون جنيه
	قيمة صافي رأس المال المستثمر	١٩٤,٦	مليون جنيه

ومن الواضح أن صافي رأس المال المستثمر يعادل تماماً قيمة حقوق الملكية المتمثلة في رأس المال والأرباح المحتجزة (الاحتياطيات والفائض المرحل)، ويرجع ذلك إلى أنه لم يجر أي تعديل في القيم الواردة في قائمة المركز المالي لكل من الأصول والخصوم، واعتبرت هذه القيم في ظل طريقة التكلفة التاريخية أنها القيم الحقيقية المعبرة عن كل من الأصول والخصوم.

نخلص من كل ما تقدم إلى أن هذه الطريقة لا ينصح أبداً باستخدامها كأساس للتقييم في حالة البيع أو التنازل أو غيرها من حالات نقل الملكية، ولا يمكن أن تستخدم عند تقييم وحدات قطاع الأعمال العام لأغراض بيعها أو التنازل عنها، أو طرح بعض أسهمها للاكتتاب العام، أو حتى إصدار أسهم جديدة أو غير ذلك.

٢ ـ التكلفة التاريخية المعدلة

أ ـ الأصول الثابتة

في ضوء التشوهات التي تتصف بها طريقة التكلفة التاريخية، وما يوجه إليها من انتقادات في جوهرها حول اختلاف القيمة الحقيقية للمنشأة عن قيمتها الدفترية، فقد أدخلت بعض التعديلات الجوهرية على هذه الطريقة، وأصبح هناك ما يعرف بطريقة التكلفة التاريخية المعدلة.

وتعتبر هذه الطريقة امتداداً لطريقة التكلفة التاريخية، حيث إن أساسهما واحد، وإن كانت الطريقة المعدلة تتطلب تعديل القيمة الدفترية للأصول الثابتة بالتغيرات التي تطرأ على أسعارها بسبب انخفاض القوة الشرائية للنقود، ومن ثم يتم إعادة تقييم الأصول الثابتة بعد أخذ معدلات التضخم السائدة في الاعتبار منذ تاريخ اقتنائها، وحتى تاريخ تقييم هذه الأصول، ثم يعاد حساب الإهلاك مرة أخرى على أساس القيمة المحتسبة للأصول بعد أخذ التضخم في الاعتبار، وبذلك يصبح لدينا قيمة معدلة لكلا الأصول ومجمع الإهلاك، وبطرح قيمة مجمع الإهلاك من قيمة الأصول نحصل على صافي قيمة الأصول الثابتة.

وعلى سبيل المثال، وباستخدام بيانات الجدول رقم (٧ ـ ١) الموضحة به قيم الأصول الثابتة للشركة موضع الدراسة، وبافتراض أن متوسط معدل التضخم ٨ بالئة سنوياً، وأن قيمة هذه الأصول في ٣١/ ١٢/ ١٩٩٠ هي قيمتها الحقيقية في ذلك التاريخ، ففي إطار طريقة التكلفة التاريخية المعدلة ستظهر قيم الأصول الثابتة للشركة على النحو الموضح في الجدول رقم (٧ ـ ٢).

الجدول رقم (٧ ـ ٢)
قيمة الأصول الثابتة للشركة وفق طريقة التكلفة التاريخية المعدلة (مليون جنيه)

البيان	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤
الأراضي	١,-	١,٠٨	١,١٧	١,٢٦	١,٣٦
المباني والإنشاءات	٥٠,١	٥٤,١١	٥٨,٤٤	٦٣,١١	٦٨,١٦
الآلات والمعدات	١٦٧,٦	١٨١,٠١	١٩٥,٤٩	٢١١,١٢	٢٢٨,٠٢
وسائل النقل والانتقال	٦,١	٦,٥٩	٧,١٢	٧,٦٨	٨,٢٩
عدد وأدوات	١,٦	١,٧٣	١,٨٧	٢,٠٢	٢,١٨
أثاث ومعدات مكاتب	٢,١	٢,٢٧	٢,٤٥	٢,٦٤	٢,٨٥
إجمالي الأصول الثابتة	٢٢٨,٥	٢٤٦,٧٩	٢٦٦,٥٤	٢٨٧,٨٣	٣١٠,٨٦
يطرح: مجمع الإهلاك المعدل	١٠٤,٢	١١٩,٠٨	١٣١,١١	١٣٧,٢١	١٤٩,١٥
صافي القيمة التاريخية المعدلة	١٢٤,٣	١٢٧,٧١	١٣٥,٤٣	١٥٠,٦٢	١٦١,٧١

ملاحظة: تم حساب قسط الإهلاك السنوي على أساس قيمة الأصول المعدلة، وبمعدل الإهلاك الفعلي لكل سنة مع إضافته لمجمع الإهلاك للسنة السابقة.

ولقد سبق تحديد الغرض من هذه الدراسة وتوضيح أنها ليست تقييماً عملياً حقيقياً لأصول وخصوم أي منشأة، ومن هنا فإن قيم الأصول الموضحة في الجدول رقم (٧ ـ ٢) ليست القيم الحقيقية للأصول الثابتة للشركة المذكورة، ولكن ذلك الجدول توضيح عملي لطريقة التكلفة التاريخية المعدلة للأصول كأساس لتقدير قيمة الأصول الثابتة، ومنهج علمي عملي لأي مهتم عندما تكون هناك حاجة إلى تقييم أصول أي منشأة اقتصادية، حيث يمكن وفق طريقة التكلفة التاريخية المعدلة للأصول تتبع أي أصل من الأصول الثابتة منذ شرائه وتعديل قيمته في ظل معدلات التضخم السائدة وحساب أقساط ومجمع الإهلاك على أساس القيم السنوية المختلفة للأصل.

ب ـ الأصول المتداولة

في إطار منهجية طريقة التكلفة التاريخية المعدلة، ستقدر قيمة المخزون بقيمتها الدفترية المعدلة، أي بعد الأخذ في الحسبان الزيادة التي طرأت على قيمتها الدفترية، بما يوازي قيمة التضخم في الأسعار. ومن المعروف أن المخزون باعتباره أحد

الأصول المتداولة سيكون في تغير وتجدد مستمرين، ومن ثم فإن رصيده لن يكون قد مضى عليه أجل طويل وسيكون تأثره بالتضخم في الأسعار محدوداً بعام واحد.

وبالرجوع إلى قائمة المركز المالي للشركة موضع الدراسة، نجد أن المخزون قد تزايد من حوالى ١٥٠,٥ مليون جنيه عام ١٩٩٠ حتى بلغ حوالى ٢٧٠,٧ مليون جنيه عام ١٩٩٤. وهنا يثور التساؤل حول ما إذا كان التراكم الذي يحدث في المخزون راجعاً إلى ركود بعض الأصناف وعدم إمكان تسويقها؟ وفي هذه الحالة، ستنخفض قيمتها من عام إلى آخر بالضرورة، لكونها أصنافاً غير مرغوب فيها في الأسواق. ومثل هذا الأمر لا يمكن حسمه إلا من خلال الدراسة الميدانية، وعلى فريق التقييم أن يضطلع بهذه المهمة، ولكن لو افترضنا أن الزيادة في المخزون إنما هي زيادة طبيعية ناتجة من تطور حجم نشاط الشركة، وهذا بالفعل أمر طبيعي في هذه الحالة، حيث إن معدل الزيادة السنوي المركب للمخزون قد بلغ حوالى ١٥,٨ بالمئة سنوياً، بينما معدل الزيادة في حجم النشاط الجاري قد بلغ نحو ٢٤,٥ بالمئة سنوياً، ففي هذه الحالة يجب أن تعدل قيمة المخزون بمعدل التضخم.

أما في ما يتعلق بالمدينين والحسابات المدينة، فيتطلب الأمر في الحياة العملية أن يقوم فريق التقييم بدراستها وتحديد الديون الجيدة من الديون المشكوك في تحصيلها، وما إذا كان المخصص الخاص فيها كافياً لمواجهة احتمالات عدم إمكان تحصيل بعض ديون الشركة أو أنه مغالى فيه.

وبالنسبة للنقدية في البنوك والصندوق، فإن الأمر لا يختلف في طريقة التكلفة التاريخية المعدلة عنه بالنسبة لطريقة التكلفة التاريخية، أو حتى غيرها من طرق التقييم.

ج - الخصوم

يتم تقييم الخصوم عادة وفق منهجية طريقة التكلفة التاريخية المعدلة وفق القيم الواردة فيها في قائمة المركز المالي، كما هو الحال في إطار طريقة التكلفة التاريخية، كما سبق بيان ذلك.

ومما تجدر الإشارة إليه، أنه في الحياة العملية، وعند إجراء عملية التقييم للخصوم المختلفة، يجب الأخذ في الاعتبار إمكانية تخفيض بعض التزامات الشركة أو الحصول على خصم ما من قبل بعض الدائنين أو المقرضين أو غير ذلك. ويجب أن يتولى القائمون بالتقييم فحص مفردات الخصوم المختلفة كل على حدة لتحديد القيمة الفعلية لالتزامات الشركة، وبخاصة بالنسبة للمخصصات المختلفة.

وفي ظل طريقة التكلفة التاريخية المعدلة، وفي ضوء بعض الافتراضات العملية والعلمية، يمكن التوصل إلى صافي قيمة رأس المال المستثمر للشركة موضع الدراسة

في ٣١/١٢/١٩٩٤ على النحو التالي:

الأصول:		مليون جنيه
*	صافي الأصول الثابتة	-,٢٣٥
*	الأصول الأخرى الطويلة الأجل	٢٧,٦
*	الأصول المتداولة	-,٤٤٠
	إجمالي الأصول	٧٠٢,٦
	يطرح: خصوم والتزامات الشركة	٣٨٦,٥
	قيمة صافي رأس المال المستثمر	٣١٦,١

ومن الواضح أن قيمة صافي رأس المال المستثمر تختلف عن القيمة التي تم التوصل إليها في ظل طريقة التكلفة التاريخية، كما أنها تزيد على قيمة صافي حقوق الملكية، حيث يرجع ذلك إلى تعديل قيم الأصول الثابتة الطويلة الأجل الأخرى والمخزون بمعدلات التضخم التي تم افتراضها.

وعلى الرغم من أن هذه الطريقة قد تغلبت على ما يوجه إلى الطريقة السابقة من نقد حول تجاهلها للتغيرات في القيمة الشرائية للنقود، إلا أنها كالطريقة السابقة لا تأخذ في الحسبان التغيرات في طاقة الأصول نتيجة سوء الاستخدام أو سوء الصيانة أو غيرها، كما أنها لا تأخذ في الحسبان مقدار ما يمكن أن يتولد من هذه الأصول من أرباح صافية في المستقبل.

٣ ـ القيمة السوقية للأصول

أ ـ الأصول الثابتة

وتقوم هذه الطريقة على أساس تقدير قيمة الأصول الثابتة وفق الأسعار التي يمكن أن يتم تداولها بموجبها، وهذا يعني أنه سيكون هناك سعران لهذه الأصول: **أولهما** السعر الذي يمكن أن تباع به هذه الأصول، **وثانيهما** السعر الذي يمكن أن يتم به اقتناء أصول ثابتة مماثلة للأصول الثابتة التي تمتلكها المنشأة. وعلى هذا سيكون لدينا قيمتان سوقيتان للأصول: القيمة البيعية للأصول، والقيمة الاستبدالية للأصول.

(١) القيمة البيعية للأصول: وتتمثل في القيمة التي يمكن أن تباع بها أصول المنشأة مجتمعة أو منفردة بعد خصم ما قد تتحمله المنشأة من نفقات لإتمام عملية البيع. ويمكن أن تستخدم هذه الطريقة في حالة التصفية، أو عند بيع أصول منشأة متوقفة لاعتبارات فنية لم يعد في الإمكان التغلب عليها كقدم بعض الأصول وعدم إمكان تجديدها، ومن ثم فإن المنشأة سوف تباع كأصول منفردة وليس كوحدة متكاملة. والقيمة البيعية على هذا النحو لا يمكن أن تكون أساساً سليماً لتقييم منشأة

قائمة تزاول أنشطتها بصورة عادية، ومن ثم فهي لا تصلح لتقييم منشآت قطاع الأعمال التي قد تتجه الدولة إلى بيعها. ومع هذا فإن القيمة البيعية تعتبر أساساً علمياً سليماً لتقييم الأراضي، حيث تمثل القيمة البيعية لها قيمتها الاقتصادية السوقية.

(٢) القيمة الاستبدالية للأصول: تنطوي هذه الطريقة على تقدير قيمة الأصول على أساس القيمة الشرائية المعدلة لها، وهي القيمة التي يلزم دفعها للحصول على أصول مماثلة في مواصفاتها الفنية وطاقتها الإنتاجية للأصول المطلوب تقييمها نفسها مع الأخذ في الاعتبار كفاءة الأصول المراد تقييمها مقارنة بالأصول الجديدة، حيث يتم تقدير نسبة الكفاءة للأصول القائمة بمعرفة الفنيين المتخصصين في هذه النوعية من الأصول. بمعنى آخر، إن القيمة الاستبدالية هي القيمة التي يلزم إنفاقها لتملك منشأة مماثلة للمنشأة القائمة نفسها بعد استبعاد القيمة المماثلة لما تم إهلاكه من المنشأة القائمة، ومن ثم فإن هذه الطريقة تعتمد على الدراسة الفنية للمنشأة القائمة وإجراء دراسة أو مسح شامل لتقدير قيمة منشأة جديدة وإجراء التعديلات اللازمة في القيم المالية بما يتفق والتباين بين المنشأتين.

وهكذا، فإن تقدير قيمة سوقية للأصول الثابتة لأي منشأة اقتصادية هو مسؤولية فريق التقييم، حيث يتطلب الأمر إجراء الكثير من الاتصالات والحصول على الكثير من العطاءات للنوعيات المماثلة من الأصول، إلى غير ذلك.

ب ـ الأصول المتداولة

في ظل طريقة القيمة السوقية يسهل تحديد كل من القيمة البيعية للمخزون باعتبارها القيمة التي يمكن بها بيع المخزون الموجود لدى المنشأة الاقتصادية والتصرف به، وكذلك تحديد القيمة الاستبدالية (الشرائية) للمخزون وفق الأسعار السائدة في السوق. ومما لا شك فيه أن القيمة البيعية للمخزون تقل عن القيمة الاستبدالية، ويمكن تحديد الفرق بين القيمتين في ما يلي بافتراض عدم وجود أصناف راكدة أو غير متداولة أو تالفة أو غير ذلك:

ـ إن سعر بيع المخزون سيكون أقرب إلى سعر الجملة على عكس سعر الشراء الذي سيكون أقرب إلى سعر التجزئة.

ـ قيمة مصروفات البيع التي يمكن أن تتحمل بها المنشأة، والتي تزيد في الغالب على مصروفات الشراء للأصناف نفسها.

ـ قيمة التلف والمسموحات التي قد تفقدها المنشأة أثناء عملية البيع.

وتتحدد قيمة المدينين والحسابات المدينة المختلفة وفق طريقة القيمة السوقية بصافي قيمة الأموال التي يمكن تحصيلها منهم، ومن ثم تستبعد قيمة الديون المشكوك في تحصيلها، أي نسب خصم من أرصدة هذه الحسابات قد تضطر المنشأة إلى

تقديمها عند تحصيل هذه الديون. أما قيمة النقدية، فستظل هي نفسها قيمة النقدية الموجودة لدى المنشأة، سواء في البنوك أو في الصندوق.

نخلص من كل ما تقدم إلى أن تحديد القيمة السوقية للمنشأة الاقتصادية، سواء القيمة البيعية أو الاستبدالية، ستعتمد بقدر كبير على جهود فريق التقييم، وأن هذه الطريقة ستتطلب جهداً كبيراً، كما أنها تعتبر باهظة التكاليف إذا قورنت بغيرها من طرق التقييم. وعلى الرغم من أن هذه الطريقة من الطرق المقبولة النتائج والشائعة الاستخدام، وبخاصة في حالة بيع منشأة بأكملها، أو وحدة إنتاجية متكاملة منها، أو خط إنتاجي مستقل، فإنه يجب أن يؤخذ في الاعتبار عند استخدامها ما يلي:

- صعوبة التوصل إلى توليفة مماثلة لتوليفة الأصول نفسها العاملة في المنشأة القائمة، وبخاصة بسبب التطورات الفنية، ومن ثم سيضطر فريق التقييم إلى تقدير قيمة الاختلاف بين كلا توليفتي الأصول لكل من المنشأة القائمة والمحتملة.

- اتخاذ قرار محدد حول انتقال الأصول الأخرى التي تمتلكها المنشأة خارج توليفة الأصول التي يجري استخدامها في الأنشطة المختلفة، كما هو الحال بالنسبة للأصول الأخرى الطويلة الأجل، وفي كل الأحوال، سواء تم انتقالها مع باقي الأصول أو تم بيعها منفردة، فإن قيمتها السوقية يجب أن تضاف إلى قيمة توليفة الأصول المماثلة للأصول القائمة، وكذلك بالنسبة للأصول المتداولة المختلفة، وبخاصة النقدية.

ومع هذا، فإن هذه الطريقة كالطرق السابقة لا تأخذ في الحسبان الآثار والقيم المالية غير المرتبطة بكل أصل بذاته والناجمة عن وجود المنشأة ككل، والتكامل والتناسق بين مكوناتها المختلفة، وما لديها من عمالة وإدارة وما لها من علاقات وتعاملات وغير ذلك.

٤ ـ المقدرة على تحقيق الربحية

تستند هذه الطريقة إلى اعتبار أن الأصول المختلفة التي تمتلكها المنشأة إنما هي وسيلتها لتحقيق الأرباح، أو بمعنى آخر، أن الأصول تمثل مجموعة من العوائد المنتظر الحصول عليها في المستقبل، ومن ثم فإن قيمة المنشأة تتمثل في صافي القيمة التي ينتظر الحصول عليها من استخدام هذه الأصول في تحقيق الأنشطة التي تضطلع بها المنشأة. وهكذا فإن هذه الطريقة تتطلب ضرورة تقدير الأرباح والعوائد التي ينتظر أن تحققها المنشأة بمكوناتها الحالية، سواء الأصول المادية الملموسة أو الأصول من الخارج المعنوية، الظاهرة أو الخفية، أو الهيكل الإداري القائم أو حجم العمالة الموجودة وهيكلها أو غير ذلك.

وهكذا، فإن هذه الطريقة لا تستند إلى تقييم الأصول القائمة، ولكنها تستند إلى

ما يتوقع أن يتحقق من هذه الأصول، ويتطلب ذلك ضرورة توافر البيانات المالية الخاصة بالإيرادات والمصروفات المختلفة على مدى العمر الافتراضي المتوقع للمنشأة حتى يمكن التوصل إلى مقدار صافي الأرباح المتوقعة للمنشأة، ثم رسملة هذه الأرباح وتقدير قيمتها الحالية في تاريخ التقييم، والتي يمكن أن تكون القيمة التي على أساسها يتم التصرف في المنشأة أو انتقال ملكيتها، أو حتى الاسترشاد بها ومقارنتها بالقيم التي يتم التوصل إليها باستخدام الطرق الأخرى لتحديد قيمة المنشأة على وجه التحديد.

وللوصول إلى صافي الأرباح المتوقعة للمنشأة، فإن الأمر سيتطلب إعداد حساب ختامي تقديري للفترة الباقية المتوقعة من عمرها، وذلك في ضوء نتائج الأعمال لهذه المنشأة خلال بعض السنوات السابقة على إعادة التقييم، حيث يمكن أن يستخلص من نتائج أعمال هذه السنوات مؤشر لاتجاه ما تحققه المنشأة من أرباح يستخدم كأحد المعايير لتقدير الأرباح المتوقعة للمنشأة.

وعند استخدام طريقة المقدرة على تحقيق الربحية كأسلوب لتقدير قيمة المنشأة الاقتصادية، فإن هناك الكثير من الاعتبارات التي يجب أخذها في الحسبان، والتي يمكن إجمالها في:

أ ـ استبعاد الأصول التي لا تساهم بصورة مباشرة في تحقيق الإيرادات، والتي كان من الممكن أن تتحقق الإيرادات في حالة عدم وجودها، كما هو الحال بالنسبة للاستثمارات المالية التي قد تتملكها المنشأة لاعتبارات قانونية أو حتى لاعتبارات اقتصادية، كذلك الأصول الأخرى الطويلة الأجل كالمشروعات تحت التنفيذ والإقراض الطويل الأجل أو غير ذلك من الأصول.

ب ـ استبعاد قيمة الأرض من الأصول، حيث يختلف الاقتصاديون بشأن طبيعة الأرض ومفهومها، فينظر إليها على أنها عنصر إنتاجي، كما يمكن النظر إليها على أنها مورد طبيعي قدرة الإنسان على التغير أو التبديل فيه محدودة، كما يمكن اعتبارها سلعة يسعى الأفراد دائماً للحصول عليها[٤]. من جهة أخرى، فإن عنصر الأرض يمثل عنصراً ساكناً في العملية الإنتاجية، كما أن موقع الأرض وكونها زراعية أو أرض بناء أو أرضاً صحراوية، كلها عوامل أساسية في تحديد قيمة الأرض، وليس ما يمكن أن تحققه الأصول المقامة عليها من عوائد وأرباح، وبخاصة أن هذه العوائد والأرباح يمكن أن تتحقق من الأصول نفسها، حتى وان وجدت على أرض غير الأرض التي أقيمت عليها.

ج ـ في ما يتعلق بالأصول المتداولة، فعلى الرغم من أنها لا تمثل جزءاً من

(٤) مصر، الأهلية للاستشارات، «تقييم الأصول والموجودات لمشروع فوكي الزراعي،» (القاهرة، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٠).

الطاقة الإنتاجية، إلا أنها حتمية لتشغيل الطاقة، ولكن يجب أن تكون قيمتها في حدود ما يكفي لأغراض التشغيل. ولهذا فإن على فريق التقييم حساب المؤشرات المالية المختلفة كمعدل دوران المخزون، ومعدل تحصيل المدينين، وغيرها، للاسترشاد بها عند تقدير الاحتياجات من الأصول المتداولة، بالإضافة إلى دراسة كل بند من بنود الأصول المتداولة على حدة لتقدير الزيادة في الأصول المتداولة على احتياجات التشغيل.

د ـ استبعاد الإيرادات غير المباشرة التي تحققها الوحدة من غير أنشطتها الجارية أو من الأصول التي لا تساهم بصورة مباشرة في تحقيق الإيرادات، كما هو الحال بالنسبة لإيرادات الأوراق المالية، ومعظم الإيرادات التحويلية، مثل الفوائد والإيجارات الدائنة، والأرباح الرأسمالية والتعويضات والغرامات والإيرادات المتنوعة، فهذه الإيرادات ليست من إيرادات النشاط الجاري، بمعنى أنها لا ترتبط بالنشاط الجاري قدر ارتباطها بوجود المنشأة كوحدة اقتصادية لها كيان مالي مستقل، كما أنها لا تتصف بالدوام أو الثبات من حيث التكرار أو المقدار.

هـ ـ استبعاد المصروفات غير المرتبطة بأنشطة المنشأة، والتي تتحملها بسبب أخطاء الإدارة أو التشغيل، كالتعويضات والغرامات، وكذلك المصروفات العارضة، كالتبرعات والإعانات والخسائر الرأسمالية.

وبالرجوع إلى قائمة الدخل للشركة موضع الدراسة عن السنوات ١٩٩٠ إلى ١٩٩٤، فإنه يمكن استخدام قيمة صافي الربح المحقق خلال هذه الفترة كأساس لتقدير صافي الأرباح المتوقع أن تحققها الشركة مع افتراض ثبات العوامل الأخرى على حالها. ويوضح الجدول رقم (٧ ـ ٣) صافي الربح المحقق خلال السنوات السابقة وتعديله باستبعاد وإضافة الإيرادات والمصروفات التي سبقت الإشارة إليها.

الجدول رقم (٧ ـ ٣)

صافي الربح المعدل للشركة موضع الدراسة

البيان	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	معدل النمو السنوي المركب
صافي الربح القابل للتوزيع	١٣١٤٧	٢٠٤٤٧	٣١٣٠٤	٣٢٤٦٣	٣٣٣١٦	٢٦ بالمئة
الإيرادات المستبعدة:						
فوائد دائنة	١٨١	١٨١	١٨١	-	-	
إيجارات دائنة	١٤٢	١٤٤	١٤٦	١٥٤	١٦١	
أرباح رأسمالية	١٨	٦٣	٤١٤	١٢٨٠	٨٩٦	
تعويضات وغرامات	٥٨	٧٣	٤١٧	٢٠٢	٧١١	
إيرادات متنوعة	٤٠٣٠	١١٨٥	١٤٦٥	١٨٢٥	٢٥٦٨	
إيرادات الأوراق المالية	٥٧	٥٧	٥٨	٢٦٦	٣٥٠	
إجمالي الإيرادات المستبعدة	٤٤٨٦	١٧٠٣	٢٦٨١	٣٧٢٤	٤٦٨٦	
المصروفات المستبعدة:						
تبرعات وإعانات للغير	١١٣	٦٥	١٠٤	٢١٠	١٣١	
تعويضات وغرامات	٥٣١	٣٥٤	٩٢٦	٧٣٩	٢٨٦٦	
خسائر رأسمالية	-	٥٤٩	٢٥٥	١٤٠	-	
إجمالي المصروفات المستبعدة	٦٤٤	٩٦٨	١٢٨٥	١٠٨٩	٢٩٩٧	
صافي الربح المعدل	٩٣٠٥	١٩٧١٢	٢٩٩٠٨	٢٩٧٧٨	٣١٦٢٧	٣٦ بالمئة

يتضح من الجدول رقم (٧ ـ ٣) أن الشركة قد تمكنت من زيادة صافي أرباحها بمعدل سنوي مركب بلغ نحو ٢٦ بالمئة سنوياً، بينما بلغ معدل الزيادة السنوي المركب للأرباح المعدلة نحو ٣٦ بالمئة سنوياً. ولو افترضنا أن معدل التضخم المركب قد بلغ نحو ١٠ بالمئة سنوياً خلال هذه الفترة، فإن ذلك يعني أن الشركة قادرة على زيادة أرباحها بعد معدل التضخم بمعدل زيادة مركب ما بين ١٦ بالمئة و٢٦ بالمئة سنوياً. وفي ضوء ما تقدم، وبافتراض ثبات العوامل الأخرى على حالها، وأن العمر الافتراضي للشركة يقدر بعشرين عاماً، فإنه يمكن تقدير قيمة الأرباح المتوقعة للشركة خلال تلك الفترة. ونسوق هنا أكثر من افتراض لتحديد قيمة الأرباح المتوقعة للشركة:

ـ إن الشركة لن تتمكن من زيادة أرباحها عما تحقق في عام ١٩٩٤ وقدرها ٣٣,٦ مليون جنيه إلا بمقدار ما يغطي احتمالات التضخم فقط، أي أن هذه الأرباح تمثل القيمة الحالية لصافي أرباح الشركة على مدى العشرين عاماً القادمة، وتبلغ في مجملها ٦٣٢ مليون جنيه.

ـ إن الشركة ستتمكن من زيادة أرباحها بمعدل ١٠ بالمئة سنوياً أكثر من معدل التضخم المتوقع، وفي هذه الحالة ستبلغ القيمة الحالية لصافي الأرباح المتوقعة على مدى عشرين عاماً حوالى ١٩٩١ مليون جنيه.

ـ إن الشركة ستتمكن من زيادة أرباحها بمعدل ١٥ بالمئة سنوياً أكثر من معدل التضخم المتوقع، وفي هذه الحالة ستبلغ القيمة الحالية لصافي الأرباح المتوقعة على مدى هذه الفترة حوالى ٣٧٢٣ مليون جنيه.

ـ إن الشركة ستتمكن من زيادة أرباحها بمعدل ٢٠ بالمئة سنوياً أكثر من معدل التضخم المتوقع، وفي هذه الحالة ستبلغ القيمة الحالية لصافي الأرباح المتوقعة على مدى الفترة المذكورة حوالى ٧٠٧٩ مليون جنيه.

ولتقدير قيمة الشركة ككل يضاف إلى القيمة الحالية للأرباح المتوقعة قيمة الأصول التالية:

ـ الأصول الطويلة الأجل الأخرى.

ـ الأرض.

ـ الأصول المتداولة الإضافية (أكثر من احتياجات النشاط).

على أن يخصم بعد ذلك من القيمة الإجمالية السابقة للشركة كافة ما عليها من خصوم والتزامات، وبذلك تتحدد قيمتها الصافية التي يمكن أن يتم التصرف فيها بموجبها. ويوضح الجدول رقم (٧ ـ ٤) القيمة التقديرية للشركة المذكورة في ظل طريقة المقدرة على تحقيق الربحية للافتراضات الأربعة السابقة.

الجدول رقم (٧ ـ ٤)
القيمة الحالية للشركة وفق طريقة المقدرة على تحقيق الربحية
في ١٩٩٤/١٢/٣١ (مليون جنيه)

البيان	الافتراض الأول	الافتراض الثاني	الافتراض الثالث	الافتراض الرابع
القيمة الحالية للأرباح المتوقعة	٦٣٢	١٩٩١	٣٧٢٣	٧٠٧٩
يضاف:				
ـ الأرض[١]	١٠٠,-	١٠٠,-	١٠٠,-	١٠٠,-
ـ الأصول الطويلة الأجل الأخرى	٢٦,٣	٢٦,٣	٢٦,٣	٢٦,٣
ـ الأصول المتداولة الإضافية[٢]	١٢٣,٩	١٢٣,٩	١٢٣,٩	١٢٣,٩
إجمالي قيمة أصول الشركة	٢٨٨,٢	٢٢٤١,٢	٣٩٧٣,٢	٧٣٢٩,٢
يطرح:				
القروض الطويلة الأجل	٤٩,٧	٤٩,٧	٤٩,٧	٤٩,٧
خصوم قصيرة الأجل	٣٣٦,٧	٣٣٦,٧	٣٣٦,٧	٣٣٦,٧
إجمالي الخصوم	٣٨٦,٤	٣٨٦,٤	٣٨٦,٤	٣٨٦,٤
صافي قيمة المنشأة	٤٩٥,٨	١٨٥٤,٨	٣٥٨٦,٨	٦٩٤٢,٨

(١) احتسبت قيمة تقديرية جزافية لمجرد إيضاح طريقة القدرة على تحقيق الربحية.
(٢) بافتراض أن ٣٠ بالمئة من قيمة الأصول المتداولة تزيد على الحجم الأنسب للاحتياجات من الأصول المتداولة.

ويتضح من الجدول رقم (٧ ـ ٤) أنه في ظل طريقة المقدرة على تحقيق الربحية، وفي ظل الافتراضات السابقة، ستبلغ قيمة الشركة حوالى ٤٩٦ مليون جنيه، بافتراض أسوأ الاحتمالات لتحقيق الربحية، وهو أن الشركة لن تتمكن من زيادة أرباحها عما تحقق في عام ١٩٩٤ إلا بقدر ما يغطى معدل التضخم المتوقع، فإذا زاد معدل الأرباح على معدل التضخم بمقدار ١٠ بالمئة سنوياً، فإن قيمة الشركة ستبلغ حوالى ١,٩ مليار جنيه، وعند معدل ١٥ بالمئة سنوياً ستزيد قيمة الشركة إلى حوالى ٣,٦ مليار جنيه، وعند معدل ٢٠ بالمئة سنوياً ستصل قيمة الشركة إلى حوالى ٦,٩ مليار جنيه.

ومع هذا، فإن الافتراضات السابقة كلها لم تأخذ في الحسبان أن الشركة ستجري أي توسعات، أو أنها سوف تقوم بشراء أصول جديدة لأغراض الإحلال والتجديد، فإذا افترضنا أن الشركة ستقوم بتجديد بعض أصولها خلال السنوات العشرين المقدرة كعمر افتراضي لها، فإن صافي قيمة المنشأة سيتم تخفيضها بقيمة ما سيشترى من أصول.

وبوجه عام، فإن هناك ثلاثة احتمالات يجب أخذها في الحسبان عند تقدير قيمة صافي الأرباح المتوقعة لمنشآت قطاع الأعمال العام التي سيتم التصرف فيها، ومن ثم تقدير قيمة هذه المنشآت:

ـ احتمال زيادة إنتاج هذه المنشآت من دون أي إضافات استثمارية جديدة، ولكن فقط تغيير أساليب الإدارة والتشغيل وعلاقات العمل وأنظمة الأجور والحوافز وغير ذلك.

ـ إمكانية خفض التكاليف، سواء تكاليف التشغيل من خلال إدخال أساليب وطرق تشغيل أكثر تقدماً أو أقل تكلفة، أو استنباط توليفات جديدة للمستلزمات السلعية أو غير ذلك، أو التكاليف الإدارية والتسويقية من خلال إعادة هيكلة النظام الإداري في هذه المنشأة، وإعادة تحديد المسؤوليات والاختصاصات وغير ذلك من النواحي الإدارية. وكذلك قد يكون في الإمكان تغيير نظم البيع وأساليب التوزيع وغيرها، وبالإضافة إلى ذلك، قد يكون في الإمكان خفض أعباء التمويل.

ـ وقد يكون في الإمكان من خلال إنفاق استثماري إضافي تحقيق زيادة في معدلات أرباح الشركة، أو زيادة العمر الافتراضي لها أو غير ذلك.

ومن ثم، فإنه سيكون من الأفضل ألا يكتفي فريق البحث بالبيانات الواردة في القوائم الختامية للمنشأة، بل أن يقوم بدراسة الإيرادات والمصروفات المختلفة وإعادة تقديرها، والوصول إلى رقم صافي الربح الذي من الممكن أن تحققه المنشأة بغض النظر عما يتحقق حالياً.

وبوجه عام، فإن على فريق التقييم يقع عبء تحديد مقدار صافي الأرباح التي يتوقع أن تحققها الشركة، وحجم الأصول التي ستساهم في تحقيق هذه الأرباح، والفترة الزمنية التي من المتوقع أن تتدفق خلالها تلك الأرباح. ولا شك في أن سوء التقدير أو الخطأ في التقدير سيكون له تأثيره المضاعف عند تقدير قيمة المنشأة، وكذلك فإن عملية اختيار معدل الخصم الذي على أساسه سيتم تحديد القيمة الحالية للمنشأة ليست بالأمر السهل، فهناك سعر الفائدة السائد في البنوك، وهناك متوسط معدل الربحية السائد في قطاع الصناعة، أو في قطاع صناعي بذاته، وكذلك هناك معدل أرباح المنشأة ذاتها، وعلى فريق التقييم اختيار المعدل الأنسب وفق حالة كل منشأة على حدة.

خاتمة وتوصيات

لقد تناول هذا البحث أحد الموضوعات الحيوية المثارة على كل المستويات، ليس في مصر وحدها، ولكن في العديد من الدول التي تنتهج ما يعرف بسياسة الإصلاح الاقتصادي، والتي تستند إلى التحول من الملكية العامة للمنشآت الاقتصادية

إلى الملكية الخاصة، وذلك في إطار عرض هذه المنشآت للبيع للأفراد والقطاع الخاص من المواطنين والأجانب على حد سواء، تلك هي أساليب وطرق تقييم هذه المنشآت وتحديد القيمة العادلة لها.

ولقد عالجت الدراسة المعايير التي تستند إليها عملية التقييم، ألا وهي:

- التكلفة كأساس للقيمة.

- السعر كأساس للقيمة.

- المقدرة على تحقيق الربحية كأساس للقيمة.

وتناولت الدراسة بالإيضاح مفهوم كل من الأصول والخصوم بهدف تحديد الأصول التي ستدخل في عملية التقييم، في ظل طرق التقييم المختلفة وتقدير قيمتها، والأصول التي ستجنب التقييم على حدة، وكذلك تقدير قيمة الخصوم والالتزامات المختلفة التي على المنشأة حتى يمكن الوصول إلى صافي رأس المال المستثمر. ولقد تم تقسيم الأصول وفق المفهوم التقليدي المتعارف عليه إلى أصول ثابتة ومتداولة، بما يخدم أغراض التقييم.

ولقد تم إبراز أهم الاعتبارات الخاصة بعملية تقييم تلك الأصول. كما تم تقسيم الخصوم إلى خصوم طويلة وقصيرة الأجل، وتم تحديد مفهوم بنود كل منها مع إيضاح أهم الاعتبارات المرتبطة بتقييمها.

ولقد خلصت الدراسة من تحليل بنود قائمة المركز المالي والتعريف بها إلى الكثير من النتائج، نوجز أهمها في ما يلي:

- انه لن يعتد بالأصول الطويلة الأجل غير الملموسة كبراءة الاختراع والعلامة التجارية وغيرها إذا لم تكن مشتراة، وما زالت لها قيمة لم تستهلك في قائمة المركز المالي في تاريخ التقييم.

- عند استخدام صافي رأس المال المستثمر كأساس لتقدير قيمة المنشأة، فعلى فريق التقييم أن يأخذ في الحسبان عند تقدير قيمة الأصول الثابتة كل التغيرات التي تطرأ عليها، كالزيادة في قيمتها الاسمية، ومعدلات حساب أقساط الإهلاك وطريقتها، والعمر الافتراضي لها، إلى غير ذلك من المتغيرات.

- هناك مجموعة من الأصول الطويلة الأجل التي لا تساهم في أنشطة الوحدة الاقتصادية، كما هو الحال بالنسبة للمشروعات تحت التنفيذ، والاستثمارات المالية، والإقراض الطويل الأجل، وكلها أصول لا تساهم بصورة مباشرة في تحقيق إيرادات النشاط الجاري للمنشأة، ومن ثم يجب أن تقيّم مستقلة عن غيرها من الأصول، وبخاصة في حالة استخدام صافي ما تحققه المنشأة من أرباح كأساس للتقييم.

- على فريق التقييم أن يقوم بدراسة كل بند من بنود الأصول المتداولة على حدة واستبعاد القيم المالية التي لا تمثل ممتلكات أو قيماً مالية يمكن للمنشأة الحصول عليها أو الاستفادة منها، كما هو الحال بالنسبة للأصناف الراكدة، أو التالف من المخزون، أو الديون المشكوك في تحصيلها، أو غير ذلك.

- إن حركة الخصوم والالتزامات المستحقة على الشركة خلال السنوات السابقة على تاريخ التقييم يمكن أن تعكس مدى التحسن أو التدهور في الأوضاع المالية، فلو اتضح أن الشركة تسدد ما عليها من قروض طويلة الأجل، وأن السحب على المكشوف والقروض القصيرة الأجل وأرصدة الدائنين في تناقص، فإن ذلك يعني اتجاه المركز المالي للشركة نحو المزيد من التحسن، والعكس صحيح، ومثل ذلك الوضع يجب أخذه في الحسبان عند تقييم المنشأة.

- يجب فحص المخصصات المختلفة من قبل فريق التقييم، والتأكد من أن هذه المخصصات تقابل التزامات حقيقية متوقعة على المنشأة، وإعادة تقديرها سواء بالزيادة لمواجهة التزامات لم تؤخذ في الحسبان، أو بالنقص إذا كانت الالتزامات التي خصصت من أجلها قد زالت.

ولقد تناولت الدراسة بعد ذلك صافي ما تحققه المنشأة من أرباح كمعيار لتقييم المنشأة، ولقد خلصت الدراسة في هذا الصدد إلى أنه:

- عند استخدام صافي ما تحققه المنشأة من أرباح كأساس للتقييم، فعلى فريق التقييم أن يقوم بتحديد موضوعي دقيق لمقدار الأرباح المتوقع أن تحققها المنشأة في المستقبل، والمد الزمني الذي ستتحقق خلاله هذه الأرباح، وسيتطلب ذلك دراسة وتحليل بنود الإيرادات والمصروفات المختلفة والتعرف إلى اتجاهاتها ومعدلات الزيادة أو النقص فيها، والأخذ في الحسبان العوامل المستقبلية كافة المؤثرة فيها.

- يجب أن يؤخذ في الحسبان فقط إيرادات النشاط الجاري والمصروفات المرتبطة بها عند استخدام صافي ما تحققه المنشأة من أرباح كأساس للتقييم.

وتناولت الدراسة بالتفصيل طرق إعادة التقييم المختلفة موضحة عيوب ومزايا كل منها، وأسس وقواعد وكيفية حساب قيمة الأصول التي يجري تقييمها وفق كل طريقة منها، مع تطبيق هذه الطرق على القيم المالية الواردة في قوائم المركز المالي وقوائم الدخل التي تم إعدادها للشركة المذكورة، ليس بهدف إجراء تقييم فعلي لها، ولكن بهدف إيضاح منهج وأسلوب كل طريقة من هذه الطرق، وإبراز أوجه الاختلاف والاتفاق في ما بينها، ومدى إمكانية استخدام كل من هذه الطرق في الحياة العملية، وما يشوبها من قصور، وتحديد مهام فريق التقييم والدور الذي يجب أن يضطلع به في الحياة العملية إلى غير ذلك. وهناك ثلاث طرق للتقييم تعتمد على معيار صافي قيمة رأس المال المستثمر، وهي:

- طريقة التكلفة التاريخية.

- طريقة التكلفة التاريخية المعدلة.

- طريقة القيمة السوقية.

أما الطريقة الرابعة، فتستند إلى معيار صافي ما تحققه المنشأة من أرباح، وهي طريقة:

- المقدرة على تحقيق الربحية.

ولقد خلصت الدراسة إلى أن كلاً من طريقتي التكلفة التاريخية والتكلفة التاريخية المعدلة لا تصلح أن تكون أساساً لتقدير قيمة منشآت قطاع الأعمال العام إذا أريد التصرف في أي منها في إطار سياسة الإصلاح الاقتصادي، لما لهاتين الطريقتين من عيوب تؤدي إلى التقليل من قيمة المنشأة التي يجري تقييمها، حيث إن طريقة التكلفة التاريخية تتجاهل التغيرات التي تطرأ على قيمة الأصول، ووجود المنشأة كوحدة اقتصادية متكاملة، كما تهمل مقدرة المنشأة على تحقيق الأرباح، ومع هذا فإن لهذه الطريقة استخداماتها الخاصة كبعض حالات الاندماج أو الدمج، وبخاصة في بعض الجمعيات التعاونية. أما طريقة التكلفة التاريخية المعدلة فقد عالجت التغيرات في أسعار الأصول من خلال افتراض معدل للتضخم وإعادة تقييم الأصول في ضوء ذلك المعدل. وافتراض معدل ما للتضخم في حد ذاته مسألة تختلف حولها الآراء كثيراً، كما أن استخدام معدل واحد للتضخم بالنسبة لأصول مختلفة سيكون عملية تقريبية في الكثير من الأحيان. بالإضافة إلى ذلك، فإن هذه الطريقة لا تأخذ في الحسبان كسابقتها مقدرة المنشأة على تحقيق الأرباح.

أما طريقة القيمة السوقية للأصول على أساس سعر البيع، فإنها تصلح في حالة المنشآت المتوقفة عن العمل لاعتبارات فنية، أو لانعدام التكامل بين توليفة الأصول القائمة، أو بسبب التقادم، أو غير ذلك من الأسباب التي ينعدم معها وجود المنشأة ككيان اقتصادي قائم وعامل، ومن ثم يجري تقييمها وفق سعر البيع الممكن تحقيقه لأصولها مجتمعة أو لكل منها على حدة.

أما طريقة القيمة السوقية على أساس أسعار الاستبدال، وطريقة المقدرة على تحقيق الربحية، فهما أنسب طريقتين يمكن تطبيقهما على منشآت قطاع الأعمال العام الصناعي، حيث يمكن القول بأن أياً منهما يمكن أن تعكس القيمة الحقيقية للمنشأة، وينصح بأن يتم استخدامهما معاً والاسترشاد بالقيمتين الناتجتين منهما في تحديد القيمة النهائية للمنشأة، وإن كانت كلا الطريقتين تحتاج إلى جهد كبير ومعرفة علمية ودراية عملية بأساليب التقييم ومشاكله من جانب فريق التقييم.

الفصل الثامن

تطور البنية الهيكلية لتكوين رأس المال في ظل أنظمة تشجيع الاستثمار في سوريا ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية

عصام خوري(*)

تعرف الاستثمارات بعملية بناء الأصول المادية الثابتة وزيادة التكوين الرأسمالي، ويؤدي الإنفاق الاستثماري إلى زيادة القدرات الإنتاجية للبلاد، ورفع معدل النمو، وتحسين الوضع الاقتصادي بصورة عامة.

وتساهم عمليات الاستثمار الموجهة بصورة صحيحة إلى إقامة التناسبات الصحيحة في ما بين القطاعات الاقتصادية، وزيادة التشابك والترابط بين هذه القطاعات، بما يحقق وحدة الاقتصاد الوطني، وتكامل فروع الإنتاج، ودفع عملية التنمية إلى الأمام بصورة متواصلة ومتنامية.

وتعاني البلدان النامية محدودية مصادر التراكم، وانخفاض مستوى التكوين الرأسمالي، الأمر الذي يفرض على هذه البلدان تحديد أولويات الاستثمار لديها، وبذل جهود إضافية لترشيد كل من إنفاقها الاستهلاكي والاستثماري، والعمل على تعبئة مواردها المختلفة واستخدامها بالصورة الأفضل.

منذ أن شرعت سوريا باعتماد التخطيط منهجاً للتنمية، ابتدأت حجوم الاستثمار تتضاعف بين خطة خمسية وخطة خمسية لاحقة. فوفق الخطة الخمسية الأولى، بلغت الاستثمارات الملحوظة حوالى ثمانية مليارات ليرة سورية، وتضاعفت في الخطة الخمسية الثانية، ثم عادت وتضاعفت في الخطة الخمسية الثالثة، وبلغت في الخطة الخمسية الرابعة (١٩٧٦ ـ ١٩٨٠) ثلاثة أضعاف جميع الاستثمارات في الخطط

(*) وكيل كلية الاقتصاد للشؤون العلمية، سوريا.

الخمسية الثلاث السابقة، وتضاعف حجم الاستثمار مرة أخرى في الخطة الخمسية الخامسة (١٩٨١ ـ ١٩٨٥) ليتجاوز المائة مليار ليرة، وليصل إلى حوالى ٣٥٠ مليار ليرة في الخطة الخمسية السابقة (١٩٩١ ـ ١٩٩٥)[١].

وإذا كان موضوع هذه الورقة منصباً على دراسة تطور هيكلية الاستثمارات في سوريا، فقد كان من أول نتائج ذلك تحقيق زيادات فعلية في الإنتاج المادي والخدمي، وخلق فروع صناعية جديدة لم تكن موجودة سابقاً، وبخاصة في الصناعات الهندسية والكيميائية، وكل ذلك بمبادرات من القطاع العام بصورة أساسية.

وقد عمدت الدولة إدراكاً منها لأهمية الاستفادة من جميع مصادر التراكم المتاحة في البلاد، ودفع مبادرات القطاع الخاص إلى المشاركة في عملية التنمية جنباً إلى جنب مع القطاع العام، وجذب الرأسمال العربي والأجنبي والرأسمالي المغترب لمزيد من المساهمة الفعالة في تسريع حركة التطور الاقتصادي والاجتماعي لسوريا، عمدت إلى استصدار عدد من القوانين والمراسيم لتشجيع القطاع الخاص على العمل الإنتاجي، وفتحت المجال واسعاً أمامه للمشاركة والنشاط في العديد من المجالات التي كانت محصورة في القطاع العام. هذا إلى جانب منحه العديد من الإعفاءات الضريبية والجمركية والتسهيلات الإضافية، وعدم التمييز بين الرأسمال المقيم وغير المقيم بالنسبة لهذه الإعفاءات والتسهيلات.

وكان من أهم القوانين والمراسيم الصادرة بهذا الخصوص القانون رقم (١٠) لتشجيع الاستثمار لعام ١٩٩١، والمرسوم التشريعي رقم (١٠) لعام ١٩٨٦ لتشجيع الاستثمار في الشركات الزراعية المشتركة، والقرار رقم (١٨٦) لعام ١٩٨٥ للمجلس الأعلى للسياحة في ما يتعلق بالمشاريع السياحية. وسنقوم باستعراض أهم بنود هذه القوانين والمراسيم وفق ترتيبها الزمني، لنعالج في النهاية أهم هذه القوانين وأكثرها شمولاً وتأثيراً، وهو القانون رقم (١٠) لعام ١٩٩١ الذي اعتبره العديدون نقطة انعطاف أساسية يطلق عليه بعضهم الإصلاح الاقتصادي في سوريا.

بالنسبة لقطاع السياحة، فقد صدر القرار رقم (١٨٦) لعام ١٩٨٥ من قبل المجلس الأعلى للسياحة، كما صدرت تعليمات تنفيذية له عام ١٩٨٦ تضمنت العديد من الإعفاءات والتسهيلات للمنشآت السياحية، وذلك كما يلي:

ـ الإعفاء من جميع الضرائب والرسوم المالية والبلدية، مهما كان نوعها وطبيعتها المتوجبة على ترخيص وإشادة المنشآت السياحية، باستثناء ضريبة رسم الطابع والضرائب الأخرى المتوجبة على عقود التمويل وضريبة الهيكل.

ـ الإعفاء من الضرائب والرسوم المالية والجمركية، مهما كان نوعها وطبيعتها

---

(١) انظر: الخطط الخمسية السورية، من ١ ـ ٧.

لمستوردات هذه المنشآت، شريطة ألا تتجاوز إجمالي هذه المستوردات ٥٠ بالمئة من إجمالي التكاليف الاستثمارية التقديرية مهما كان نوعها وطبيعتها على هذه الفنادق والمنشآت السياحية أثناء استثمارها، وذلك لمدة سبع سنوات اعتباراً من تاريخ بدء استثمارها.

أما المرسوم رقم (١٠) لعام ١٩٨٦، فقد اختصت إعفاءاته وتسهيلاته بإحداث الشركات الزراعية المشتركة، وتضمنت الامتيازات والإعفاءات التالية لهذه الشركات ما يلي:

- حق الاستيراد استثناء من أحكام وقف ومنع وحصر وتقييد الاستيراد، ومن أحكام أنظمة القطع والاستيراد من بلد المنشأ لجميع احتياجات المشاريع العائدة لهذه الشركات من آلات ومعدات وسيارات العمل غير السياحية وغيرها من المواد اللازمة لإقامة مشاريعها، وجميع المواد اللازمة لتشغيل منشآتها وغيرها بالنسبة للمستوردات السابقة شريطة عدم إدخالها إلى السوق المحلية بقصد بيعها.

- إعفاء أسهم الشركات وأموالها وأرباحها وتوزيعاتها وكافة أوجه نشاطها في مجال عملها من جميع الضرائب والرسوم، مهما كان نوعها وطبيعتها، وذلك للسنوات السبع الأولى من تاريخ أول موازنة رابحة.

- يحق للشركة استثناء من أنظمة القطع أن تفتح حساباً بالنقد الأجنبي لدى المصرف التجاري السوري يُقيَّدُ من الجانب الدائن منه ٧٠ بالمئة من حصيلة العملات الأجنبية الناتجة من عمليات الشركات الزراعية المساهمة ولم يتعدَّ عددها المحدث فعلاً الخمس شركات.

الإعفاءات والحوافز بموجب القانون رقم (١٠) لعام ١٩٩١

صدر القانون رقم (١٠) لتشجيع الاستثمار ليوحد الجهة المشرفة على الاستثمار في سوريا بالمجلس الأعلى للاستثمار برئاسة مجلس الوزراء، وليشمل جميع القطاعات والأنشطة الاقتصادية بأحكام موحدة مع الإبقاء على تشريعات تشجيع الاستثمار السابقة. ويساوي القانون في الميزات بين جميع المستثمرين السوريين المقيمين وغير المقيمين والمغتربين والعرب والأجانب.

يفهم من المادة الرابعة من القانون أن المشرع انطلق من الأهداف التنموية الاقتصادية والاجتماعية، وليس من الربحية التجارية، كمبرر لترخيص المشروعات التي تتمتع بأحكام هذا القانون، فقد نصت المادة الرابعة على وجوب تحقيق الشروط التالية في المشروعات ليجري ترخيصها وفق هذا القانون:

أ - أن تكون منسجمة مع أهداف الخطة الإنمائية للدولة.

ب ـ أن تستخدم ما أمكن الموارد المحلية المتاحة في الاقتصاد الوطني.

ج ـ أن تساهم في إنماء الناتج القومي وزيادة فرص العمل.

د ـ أن تؤدي إلى زيادة التصدير وترشيد الاستيراد.

هـ ـ أن تستخدم الآلات والتقنيات الحديثة الملائمة لحاجات الاقتصاد الوطني.

و ـ ألا تقل قيمة الموجودات الثابتة المطلوب توظيفها في المشروع من الآلات والأدوات والتجهيزات والأجهزة والمعدات ووسائل الإنتاج المستوردة بشكل نهائي غير مؤقت لاستخدامها حصراً في المشروع عن عشرة ملايين ليرة سورية.

وفي ما يتعلق بالإعفاءات الجمركية والضريبية طبقاً لهذا القانون، فقد نصت المادة (١١) والمادة (١٢) منه على منح المشروعات المرخصة وفق أحكام هذا القانون استثناء من أحكام التجارة الخارجية لاستيراد المواد التالية من جميع الضرائب والرسوم البلدية والجمركية وغيرها شريطة استخدامها حصراً في أغراض المشروع. وحدد هذه المواد بجميع احتياجاتها من الآلات والآليات والأجهزة والتجهيزات والمعدات وسيارات العمل والباصات والميكروباصات المعدة لتخديم هذه المشاريع وغيرها من المواد اللازمة لإقامتها أو توسيعها أو تطويرها.

كما نصت المادة (١٣ ـ أ) على إعفاء الشركات المشتركة المرخصة، وفق أحكام هذا القانون (وهي الشركات التي تشارك الدولة بنسبة ٢٥ بالمئة على الأقل من رأسمالها) وأسهمها وأموالها وأرباحها وتوزيعاتها، من جميع الضرائب المفروضة على الدخل، ومن ضريبة ريع العقارات والعرصات عما تملكه الشركة لتحقيق أغراضها ومهامها، وذلك لمدة سبع سنوات اعتباراً من تاريخ بدء الإنتاج الفعلي أو الاستثمار وفقاً لطبيعة المشروع.

وحددت الفقرة (ب) من المادة (١٣) من هذا الإعفاء للمشروعات غير المشتركة بخمس سنوات مع الحق بتمديدها إلى سبع سنوات إذا تجاوزت صادرات المشروع خلال السنوات الخمس الأولى ٥٠ بالمئة من مجموع إنتاجه.

كما نص القانون في المادة (٢٤) منه على السماح للمستثمرين من السوريين والمغتربين ومن رعايا الدول العربية والأجنبية بعد انقضاء خمس سنوات على استثمار المشروع بإعادة تحويل قيمة حصتهم الصافية من المشروع بالنقد الأجنبي إلى الخارج على ألا تتجاوز قيمة رأس المال المدخل من قبلهم بالنقد الأجنبي، كما سمحت المادة (٢٤ ـ ب) بتحويل الأرباح والفوائد التي يحققها رأس المال الخارجي إلى الخارج.

وتتميز هذه القوانين المشار إليها بخاصية الإعفاء الكلي من الضرائب لفترة محددة خلافاً لأنظمة تشجيع الاستثمار في البلدان العربية الأخرى.

إننا وقبل تحليل ودراسة نتائج تطبيق هذه القوانين، وبيان منعكساتها السلبية والإيجابية، سنقوم بتقييم النشاط الاستثماري في سوريا خلال الربع قرن الأخير (١٩٧٠ ـ ١٩٩٥) والتبدلات التي جرت في هيكلية التكوين الرأسمالي القطاعية منها والنوعية، وبخاصة خلال السنوات الخمس الأخيرة، وهي الفترة التي صدر وطبق فيها القانون رقم (١٠) لتشجيع الاستثمار، وذلك لنقوم في مرحلة لاحقة بتقييم المنعكسات الاقتصادية لتنفيذ هذا القانون واقتراح عدد من التوصيات التي يؤدي تنفيذها برأينا إلى تطوير المناخ الاستثماري في سوريا.

من حيث تطور الاستثمار في سوريا، فقد تلازمت حركة هذا التطور مع حركة تطور أهم متغيرات الاقتصاد، وذلك كما يلي:

التكوين الرأسمالي وحركة الناتج القومي

لقد تحقق تلازم بين حركة الاستثمار والناتج الإجمالي صعوداً وهبوطاً، وإن لم يكن هذا التلازم كاملاً، ففي عقد السبعينيات ارتفع حجم الاستثمار أكثر من أربعة أضعاف، وفي الاتجاه نفسه.

الجدول رقم (٨ ـ ١)

تطور الاستثمار والناتج المحلي الإجمالي (١٩٧٠ ـ ١٩٩٥) (بالأسعار الثابتة وبملايين الليرات السورية)

	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥
إجمالي الاستثمار	٣٨٥٧	١٧٠٠٦	١١٦٨٠	١٢١١٠	١٦٠٥٩	١٦٢٨٧	١٩٦٦٠	١٩٦٤٨
الناتج الإجمالي	٢٧٩٦٥	٧٢٠٧٨	٨٩٤٨٥	٩٥٨٨٣	١٠٥٩٩٧	١١٣١٠٣	١٢١٧٣٢	١٢٦١٠٦
نسبة الاستثمار للناتج (بالمئة)	١٣,٨	٢٣,٦	١٣	١٢,٦	١٥,١	١٤,٤	١٦,٢	١٥,٦
الرقم القياسي للاستثمار ١٩٨٥ = ١٠٠	١٩	٨٥	٥٨	٦٠	٨٠	٨١	٩٨	٩٨
الرقم القياسي للناتج ١٩٨٥ = ١٠٠	٣٤	٨٧	١٠٨	١١٥	١٢٧	١٣٦	١٤٦	١٥٢

المصدر: سوريا، المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السورية لعام ١٩٩٦ (دمشق: المكتب، ١٩٩٦)، ص ٥١٤ ـ ٥١٧.

ارتفع الناتج الإجمالي بـ ٢,٦ ضعفاً، أما في عقد الثمانينيات حيث كان الاقتصاد السوري يُعاني ظروفاً صعبة في جانبي الاستثمار والإنتاج وتراجع احتياطيات البلاد من القطع الأجنبي، فقد تراجع حجم الاستثمار الحقيقي بأكثر من ٣٠ بالمئة، كما تعرّض الناتج الإجمالي لانخفاض معدلات نموه وتذبذبها، وتحققت زيادة في هذا الناتج لم تتجاوز ٢٥ بالمئة خلال عشر سنوات تمت معظمها في السنوات الثلاث الأخيرة.

أما خلال النصف الأول من عقد التسعينيات، فقد عادت كتلة الاستثمار لتتزايد بصورة واضحة بحوالى ٦٩ بالمئة وتلازمت أيضاً مع نمو واضح للناتج القومي بلغ حوالى ٤١ بالمئة.

وتجدر الملاحظة أنه على رغم شروع ميل كتلة الاستثمار للارتفاع في الفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٩٥)، فإنها لم تصل إلى مستواها في عام ١٩٨٥ كعام أساس. أما الناتج الإجمالي، فقد ازداد أقل قليلاً من ٥٠ بالمئة بالنسبة لعام الأساس. هذا بالأسعار الثابتة، أما بالأسعار الجارية، فإن الصورة تختلف تماماً. ففي حين انخفضت كتلة الاستثمارات خلال عقد الثمانينيات مقارنة بالأسعار الثابتة، فإنها ارتفعت أكثر من ثلاثة أضعاف مقارنة بالأسعار الجارية. وفي السنوات الخمس الأخيرة ازدادت قيمة الاستثمار بالأسعار الجارية بـ ٣,٦ ضعف مقابل ٤١ بالمئة بالأسعار الثابتة.

ويشير تزايد كتلة الاستثمارات المقاسة بالأسعار الثابتة والجارية خلال الفترة المشار إليها إلى عدد من العوامل يعود بعضها إلى صدور قوانين تشجيع الاستثمار، ومحاولة الاستفادة من مصادر التراكم الوطنية جميعها، وفتح مجالات إضافية لنشاط القطاع الخاص والقطاع المشترك.

أما الزيادات الكبيرة في قيمة الاستثمارات المقاسة بالأسعار الجارية، فيعود جزء مهم منها إلى ارتفاع الأسعار وظاهرة التضخم النقدي.

وفي الأحوال كافة، فقد ساهم صدور قوانين تشجيع الاستثمار في سوريا، وفتح المجالات الإضافية لنشاط القطاع الخاص، إلى نمو نصيب هذا القطاع في التكوين الرأسمالي من ٢٩ بالمئة عام ١٩٨٠ إلى ٦٨ بالمئة عام ١٩٩٢ و٥٧ بالمئة عام ١٩٩٥ مقابل انخفاض حصة القطاع العام من ٧١ بالمئة عام ١٩٨٠ إلى ٣٢ بالمئة عام ١٩٩٢، ثم عودة ارتفاعه إلى ٤٣ بالمئة عام ١٩٩٥. وقد يعود تراجع نصيب القطاع الخاص في إجمالي التكوين الاستثماري بعد عام ١٩٩٢ (عام الذروة) إلى تباطؤ نمو الاستثمار الخاص في ظل القانون رقم (١٠)، الأمر الذي أصبح يتطلب من الدولة القيام بجهود إضافية لتطوير المناخ الاستثماري في سوريا.

وعلى الرغم من نمو الاستثمارات في السنوات الأخيرة من عقد الثمانينيات والنصف الأول من عقد التسعينيات، إلا أن نسبة الاستثمار إلى الناتج الخدمي ظلت منخفضة، وتشكل بين ١٣ و١٥ بالمئة من إجمالي الناتج. وتمثل هذه النسبة نسبة

منخفضة بكل المقاييس، تحتاج زيادتها إلى مجموعة من السياسات والإجراءات الموجهة لتطوير السياسات المالية، وترشيد الإنفاق الجاري والاستثماري، والعمل على إعادة توزيع الناتج الإجمالي، وإبطاء معدلات نمو التضخم النقدي وتطوير المناخ الاستثماري ـ الاستثماري بصورة عامة.

وإن كانت حركة كتلة الاستثمارات تشير إلى الاتجاه العام للنشاط الاقتصادي ويؤدي نقصانها أو زيادتها إلى تقرير حركة الناتج بدرجة أو بأخرى، فإن تطور البنية القطاعية والعضوية للاستثمارات لعب هو الآخر دوراً على غاية من الأهمية في تحقيق التنمية، إذ إن إعادة توزيع الإنفاقات الاستثمارية بين هذه القطاعات بصورة صحيحة يضمن التطور المتوازن للاقتصاد الوطني، ويرفع معدلات النمو الاقتصادي، ويحقق التكامل بين فروع الإنتاج السلعي والخدمي، ويزيد من مستوى استغلال الموارد الوطنية.

تطور الهيكل القطاعي لتكوين رأس المال الثابت

كانت معظم الإنفاقات الاستثمارية التي تحققت في سوريا ونصيب كل من القطاعات الاقتصادية منها تتم في إطار نشاط القطاع العام، ومن خلال الخطط الخمسية المتتابعة، إلا أن هذه الخطط قد تباينت في أولوياتها. فقد ركزت الخطتان الخمسيتان الأولى والثانية على مشاريع القاعدة التحتية، وركزت الخطتان الثالثة والرابعة على القطاع الصناعي، وأعطت كل من الخطة السادسة والسابعة اهتماماً خاصاً بالقطاع الزراعي. واستناداً إلى ذلك، فقد اتسمت البنية القطاعية للتكوين الرأسمالي بعدم الثبات والاستقرار، وتناوب موقع كل من القطاعات في تكوين رأس المال الثابت، وذلك كما هو مبين في الجدول رقم (٨ ـ ٢).

الجدول رقم (٨ ـ ٢)
التوزيع النسبي للتكوين الرأسمالي بحسب القطاعات الاقتصادية
(بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥)

	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥
الزراعة	١٤	٣,٦	٢٢,٧	٢١,٢	١٧,٧	١٦	١٣,٧	١٤,٣
الصناعة والتعدين	٢٦,٥	٢٤,٩	٢١,٧	١٩,٦	١٩	١٩,٧	٣٠	٢٦
النقل والمواصلات	١٧,٣	٨	٨,٢	١٠	١٦	١٦	١٣,٩	١٣,٨
دور السكن	٢٧,٨	٢٩,٧	٢٢,٩	٢٣,٤	١٨,٢	٢٣	١٩,٤	٢١
قطاعات أخرى	١٣,٣	٣٣,٦	٢٤,٣	٢٥,٧	٢٩	٢٥,٢	٢٢,٩	٢٤,٨
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر: تم احتساب النسب من: المصدر نفسه، الجدول رقم (٣٩/١٦)، ص ٥٤٦ ـ ٥٤٧.

ففي حين كانت الصناعة تتقدم على الزراعة بالنسبة لعامي ١٩٧٠ و١٩٨٠ ويشكل نصيبها في التكوين الرأسمالي حوالى الربع، بينما تشكل الزراعة ١٤ بالمئة عام ١٩٧٠، وفقط ٣,٦ بالمئة عام ١٩٨٠، أصبحت الزراعة في عامي ١٩٩٠ و١٩٩١ تتقدم على الصناعة وتشكل ٢٢,٧ و٢١,٢ بالمئة على التوالي مقابل انخفاض حصة الصناعة من رأس المال الثابت إلى حوالى ٢٠ بالمئة للعامين المشار إليهما، ثم يلاحظ عودة الصناعة بعد عام ١٩٩١ لتتقدم على الزراعة التي شرع موقعها في إجمالي التكوين الرأسمالي بالتراجع التدريجي ليصل تصيبها إلى ١٣,٧ بالمئة عام ١٩٩٤ و١٤,٣ بالمئة عام ١٩٩٥. ويقابل ذلك عودة الصناعة إلى الارتفاع التدريجي ليصل نصيبها إلى ٣٠ بالمئة عام ١٩٩٤ و٢٦ بالمئة عام ١٩٩٥، وبما يمثل الموقع الأول في سلم توزع الاستثمارات.

ويرجع السبب في ارتفاع حصة الصناعة من التكوين الرأسمالي خلال النصف الأول من عقد التسعينيات إلى اتساع نشاط القطاع الخاص في الصناعة بموجب القوانين والأنظمة الجديدة، حتى وإن كان جزء مهم من هذه الاستثمارات قد اتجه إلى مشاريع هامشية كمعامل محارم الورق والمنظفات وغيرها، كما ساهمت الجهود الاستثمارية للدولة في مجال النفط إلى زيادة حصة الصناعة في التكوين الرأسمالي.

الملاحظة المهمة الثانية تتعلق بارتفاع حجم الاستثمارات بالنسبة لدور السكن؛ هذا القطاع الذي استطاع احتلال الموقع الأول في بنية الاستثمار لعامي ١٩٧٠ و١٩٨٠، والتقدم دائماً على قطاعي الصناعة والزراعة لكامل المدة عدا عامي ١٩٩٤ و١٩٩٥. وتراوحت حصة دور السكن في إجمالي الاستثمار ما بين ١٨,٢ بالمئة كحد أدنى عام ١٩٩٢ و٢٩,٧ بالمئة كحد أقصى عام ١٩٨٠. وما من شك في أن ارتفاع نصيب دور السكن في إجمالي التكوين الرأسمالي بالمقارنة بالصناعة والزراعة، إنما يعني أن نمو هذا القطاع يتم في بعض جوانبه على حساب هذين القطاعين المشار إليهما، بمعنى أن نموّه فوق حد معين يقيد بدرجة معينة من نمو كل من الإنتاج الزراعي والإنتاج الصناعي. ومثل هذه الظاهرة تمثل برأينا ظاهرة عدم توازن في تطور البنية القطاعية لرأس المال الثابت. من جانب آخر، فقد ساهم الإنفاق الاستثماري المتزايد في إقامة دور السكن بما لا يتفق في أحيان كثيرة مع طبيعة الحاجة الموضوعية لذلك في نمو ظاهرة التضخم النقدي، وإخضاع جزء من هذا القطاع إلى المضاربات العقارية، وبما لا يتفق وصالح عملية التنمية. وقد أدى ذلك إلى ارتفاع أسعار دور السكن بصورة صاروخية من دون أن يحقق ذلك أية منفعة سكنية أو اقتصادية. أما قطاع النقل والمواصلات، فقد ابتدأت حصته في رأس المال الثابت بالارتفاع من ٨ بالمئة عام ١٩٨٠ إلى ٨,٢ بالمئة عام ١٩٩٠، ثم قفزت هذه النسبة إلى ١٠ بالمئة عام ١٩٩١، وبصورة أضخم إلى ١٦ بالمئة عام ١٩٩٢، ثم استقرت هذه النسبة عند حوالى ١٤ بالمئة عامي ١٩٩٤ و١٩٩٥. ويمثل تطور هذا القطاع أهمية خاصة لصالح

تطور الصناعة والزراعة وبقية فروع الإنتاج السلعي والخدمي. وحقيقة الأمر أن الاهتمام بقطاع النقل والمواصلات قد ساهم في تطوير أسطول النقل بصورة واضحة، وبخاصة بعد عام ١٩٩٠ وصدور قوانين تشجيع الاستثمار على رغم أن جزءاً من هذه الإنفاقات الاستثمارية قد توجه إلى إقامة العديد من شركات ومكاتب تأجير السيارات بصورة تتجاوز الحاجة الفعلية إليها من وجهة نظر الأولويات الاقتصادية والاجتماعية.

وقد سبق تطوير أسطول النقل تطوير شبكة حديثة للطرق البرية والسكك الحديد بين المحافظات السورية. واحتل الإنفاق على القطاعات الأخرى كالصحة والتعليم والثقافة والخدمات الاجتماعية والجماعية وغيرها نسبة مرتفعة من إجمالي الاستثمارات تراوحت بين حوالى ٢٣ بالمئة و٢٧ بالمئة وذلك في أغلب السنوات، وأدت إلى إحداث تطوير فعلي في الخدمات الصحية والتعليمية بصورة خاصة، وذلك في الريف والحضر على حد سواء.

ولا يختلف التوزيع القطاعي للاستثمارات بالأسعار الجارية عن توزيعه بالأسعار الثابتة، حيث يلاحظ تقريباً ثبات مواقع هذه القطاعات لإجمالي الاستثمارات، وذلك كما يمكن ملاحظته من الجدول رقم (٨ ـ ٣).

الجدول رقم (٨ ـ ٣)
تكوين رأس المال الثابت بحسب القطاعات
(بالأسعار الجارية وبالنسب المئوية)

	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥
الزراعة	١٥,٦	٣,٧	٢٢,١	٢١	١٧,٩	١٧,٢	١٣,٦	١٤,٢
الصناعة والتعدين	٢٥,٥	٢٤,٩	١٩,٥	١٩	١٩,٢	٢١,٢	٣١	٢٧,٣
النقل والمواصلات	٢٠,٦	٨,١	٧,٤	٩,٧	١٦	١٧,٣	١٤,٣	١٤,٤
دور السكن	٢٤,٦	٢٩,٧	٢٧,٢	٢٥	١٨,٢	١٧,٥	١٨,٣	١٩,٣
قطاعات أخرى	١٣,٧	٣٣,٦	٢٣,٨	٢٥,٤	٢٨,٨	٢٦,٨	٢٢,٨	٢٤,٨
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

يظهر من الجدول رقم (٨ ـ ٣) ثبات ترتيب حصة كل من القطاعات من إجمالي تكوين رأس المال الثابت المقاس بالأسعار الجارية مع اختلاف طفيف للغاية عن مثيله المقاس بالأسعار الثابتة، بحيث تنسحب الاستنتاجات التي تم شرحها سابقاً على الوضع الحالي.

تكوين رأس المال الثابت بحسب نوع الاستثمار

إذا كان التنسيق القطاعي والإقليمي للتوظيفات الاستثمارية يساعد على توزيع القوى المنتجة بصورة عقلانية بين مختلف المناطق والقطاعات الاقتصادية وإقامة التناسبات الصحيحة في الاقتصاد الوطني، فإن توزيع الاستثمارات بين أنواع الاستثمار كأعمال البناء والتركيب والآلات والتجهيزات ووسائل النقل والطاقة، وغير ذلك من النفقات الاستثمارية، يلعب بدوره أهمية خاصة في تطوير بنية التكوين الرأسمالي، وزيادة إنتاجية وحدة رأس المال وإنتاجية العمل، ورفع مستوى الطاقات الإنتاجية لحجم الاستثمار ذاته، بما ينعكس إيجابياً على الكفاية الإنتاجية في البلاد. وهكذا فإنه بقدر ما يرتفع الوزن النوعي للآلات والتجهيزات في إجمالي الاستثمار، تكون بنية الاستثمارات متقدمة وأكثر فاعلية.

وفي سوريا، وعلى رغم تذبذب الوزن النوعي للآلات والتجهيزات في إجمالي التكوين الرأسمالي، فإن الاتجاه العام له يميل إلى الارتفاع، بالمقارنة بالبنود الأخرى لرأس المال الثابت، وذلك كما هو مبين في الجدول رقم (٨ ـ ٤).

الجدول رقم (٨ ـ ٤)
التوزيع النسبي لتكوين رأس المال الثابت بحسب نوع الاستثمار
(بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥)

	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥
دور السكن	٢٧,٨	٢٩,٨	٢٢,٩	٢٣,٤	١٨,٢	٢٣	١٩,٢	٢١
أبنية تجارية وصناعية	٥,٩	٨,٤	٦,٣	٧,٥	٥,٦	٥,٦	٥,٥	٦,٨
تشييدات	٢٥	٢٨,٩	٢٣,٨	٢٥,٣	١٩,٨	٢٠	١٧,٧	٢١
وسائل نقل	١١,٦	٦,١	٥,٩	٣٣,٢	٣١,٨	١٧,٢	١٧,٨	١٩
آلات وتجهيزات	٢٩,٣	٢٦,٨	٤١	١٠,٥	٢٤,٥	٣٤,٣	٣٨,٧	٤٢,٣
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر: المصدر نفسه.

فإذا كانت نسبة الآلات والتجهيزات قد ارتفعت من حوالى ٢٧ بالمئة في إجمالي تكوين رأس المال الثابت في عام ١٩٨٠ إلى ٤١ بالمئة عام ١٩٩٠، فإنها قد انخفضت بصورة مفاجئة إلى ١٠,٥ بالمئة عام ١٩٩١، أي انخفاضاً بنسبة ٧٥ بالمئة خلال عام واحد، ثم عادت وارتفعت إلى ٢٤,٥ بالمئة عام ١٩٩٢، واستمرت بالارتفاع حتى وصلت إلى ٤٢,٣ عام ١٩٩٥.

إن أكثر ما يلفت الانتباه هو ذلك الانخفاض الكبير والمفاجيء المشار إليه أعلاه

في نسبة الآلات والتجهيزات بين عام ١٩٩٠ أو ١٩٩١، يقابله من جهة أخرى، وفي الوقت نفسه، ارتفاع كبير مفاجيء لنسبة وسائط النقل في إجمالي رأس المال الثابت من حوالى ٦ بالمئة عام ١٩٩٠ إلى ٣٣,٢ بالمئة عام ١٩٩١، أي أن هناك ارتفاعاً أكثر من خمسة أضعاف خلال عام واحد، مع استمرار هذه النسبة مرتفعة خلال الأعوام ١٩٩٣/ ١٩٩٥. ويعود هذا التبدل بصورة واضحة إلى صدور القانون رقم (١٠)، واتجاه جزء مهم من هذه الاستثمارات إلى إنشاء شركات النقل واستيراد الدولة للسيارات السياحية لصالح المكتتبين عليها، ومبادرة القطاع الخاص إلى افتتاح عدد كبير من مكاتب تأجير السيارات.

الظاهرة البارزة الأخرى التي سبق التطرق إليها تشير إلى ارتفاع الاستثمار في دور السكن في إجمالي التوظيفات الاستثمارية، وبصورة خاصة خلال عقدي السبعينيات والثمانينيات، والذي ترافق مع حدوث ارتفاع كبير في أسعار العقارات ودور السكن خلال تلك المدة، وخلال السنوات الأربع الأولى من التسعينيات، والمعروف أن هذا القطاع قد تعرض إلى المضاربة أكثر من أي قطاع آخر. ولعل مراقبة حركة هذا القطاع وتبدل موقعه في إجمالي رأس المال الثابت، بالاستناد إلى الأسعار الجارية، يوفران توضيحاً إضافياً في معرفة واقع هذا القطاع وبنود الاستثمار الأخرى، حيث نلاحظ توافق التوزع النوعي لتكوين رأس المال الثابت المقاس بالأسعار الثابتة مع ذلك المقاس بالأسعار الجارية بصورة عامة. ففي حين انخفضت حصة الآلات والتجهيزات بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩١ بشكل ملفت للنظر من حوالى ٣٣ بالمئة إلى حوالى ٩ بالمئة خلال عام واحد (مقاسة بالأسعار الجارية)، فقد ارتفعت نسبة وسائط النقل خلال ذلك العام أكثر من ستة أضعاف، من ٤,٧ بالمئة عام ١٩٩٠ إلى ٣٠,٦ بالمئة عام ١٩٩١، ثم عادت إلى الانخفاض عام ١٩٩٣ لتصل إلى حوالى ١٩ بالمئة، مقابل عودة نسبة الآلات والتجهيزات إلى الارتفاع ابتداء من عام ١٩٩٢ لتصل إلى حوالى ٣٥ بالمئة عام ١٩٩٥. وبالأرقام الإجمالية انخفضت قيمة التجهيزات والآلات من ١٤,٥ مليار ليرة سورية عام ١٩٩٠ إلى ٥,٥ مليار ليرة سورية عام ١٩٩١، ثم عادت إلى الارتفاع اعتباراً من عام ١٩٩٢ لتصل إلى ٥٦ مليار ليرة سورية عام ١٩٩٥. وبصورة مقابلة ارتفعت قيمة وسائط النقل من حوالى ٢ مليار ليرة سورية عام ١٩٩٠ إلى ١٧ مليار ليرة سورية عام ١٩٩١، أي أكثر من ستة أضعاف، ومن ثم ارتفعت هذه القيمة إلى ٣٣,٥ مليار ليرة سورية عام ١٩٩٥.

من جهة أخرى، فقد تراوحت نسبة الاستثمار في دور السكن بين ٢١ و٢٣ بالمئة خلال فترة التسعينيات، وكانت تشكل حوالى ٣٠ بالمئة عام ١٩٨٠، كما حافظت نسب الاستثمار في الأبنية التجارية والصناعية وبناء التشييدات في إجمالي تكوين رأس المال الثابت للنسب التي احتلها هذان البندان في تكوين رأس المال الثابت المقاس بالأسعار الثابتة.

الجدول رقم (٨ ـ ٥)
التوزيع النسبي لتكوين رأس المال الثابت بحسب نوع الاستثمار
(بالأسعار الجارية)

	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥
دور السكن	٢٤,٦	٢٩,٧	٢٧,٢	٢٥	١٨,٢	١٧,٥	١٨,٣	١٩,٣
أبنية تجارية وصناعية	٦,٦	٨,٢	٧,٥	٨,٠٠	٥,٦	٦,٠٠	٥,٢	٦,٢
تشييدات	٢٨,٦	٢٩,٧	٢٨	٢٦,٦	١٩,٦	٢١,٢	١٦,٦	١٩,٢
وسائل نقل	١٢,٠٠	٤,٤	٤,٧	٣٠,٦	٣١,٨	١٨,٦	١٩,٠٠	٢٠,٧
آلات وتجهيزات	٢٨,٠٠	٢٨,٠٠	٣٢,٧	٨,٨	٢٤,٧	٣٦,٧	٤١,٠٠	٣٤,٦
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر: تم احتساب النسب من: المصدر نفسه، الجدول رقم (٤٠/١٦).

وحقيقة الأمر أن قيم الإنفاقات الاستثمارية على كل من أنواع الاستثمار قد ازدادت عدة أضعاف خلال السنوات الخمس الأخيرة مقاسة بالأسعار الجارية. فدور السكن ازدادت قيمتها الإجمالية ثلاثة أضعاف، والأبنية الصناعية والتجارية زادت أربعة أضعاف. أما وسائط النقل، فقد قفزت قيمتها خلال المدة ذاتها نحو ١٦ ضعفاً، والآلات والتجهيزات أربعة أضعاف. وهكذا نلاحظ بصورة واضحة انفراد نمو الاستثمار في وسائط النقل بمعدلات تتجاوز حوالى أربعة أضعاف وسطي معدل نمو القطاعات الأخرى.

ومما لا شك فيه أن هذه الزيادات في قيمة الاستثمارات يعود بعضها إلى ارتفاع الأسعار، وبعضها الآخر إلى التوسع الفعلي في مجال الاستثمار في ظل القانون رقم (١٠)، وإعطاء مجال أرحب لنشاط القطاع الخاص، مع الملاحظة أن الظاهرة الخاصة بوسائط النقل كما أشير أعلاه تمثل ظاهرة اختلال وعدم انسجام في التوزع النوعي للاستثمارات.

من ناحية أخرى، فإن مقارنة سريعة بين إجمالي قيمة الاستثمارات بالأسعار الثابتة والجارية لعام ١٩٩٥: ١٠٠ (١٩٦٤٨ ÷ ١٦١٧٤٣) = ١٢,١ بالمئة، إنما تدل على أن ١٢,١بالمئة فقط من إجمالي الاستثمار يمثل قيماً حقيقية، وأن الباقي منها حوالى ٨٨ بالمئة هو فائض وهمي ناتج من ارتفاع الأسعار ونمو مستوى التضخم النقدي. مثل هذا الأمر وما يتضمنه من منعكسات سلبية اقتصادية واجتماعية يستوجب العمل على إعداد برامج وسياسات تستهدف كبح جماح التضخم النقدي خلال مدة محددة من الزمن.

حركة الإنفاق الاستثماري في ظل القانون رقم (١٠)[٢]

بلغت القيمة الإجمالية للمشاريع الاستثمارية المشملة بالقانون رقم (١٠) لغاية الجلسة العاشرة من عام ١٩٩٦، ٣٦٦,٧ مليار ليرة سورية، ٧٣ بالمئة منها بالقطع الأجنبي. وكان نصيب المشاريع الزراعية منها فقط حوالى ٦ بالمئة، والمشاريع الصناعية بمختلف أنواعها ٧١,٣ بالمئة، ومشاريع النقل ٢٢,٨ بالمئة، والباقي وهو ١,٩ بالمئة، كانت على مشاريع في مجال الصحة والري والمواصلات والكهرباء وغيرها، أي أن المشاريع الصناعية احتلّت المرتبة الأولى، تلتها مشاريع النقل ثم الزراعة. ومن إجمالي المشاريع الزراعية والصناعية التي شكلت سوية حوالى ٧٧ بالمئة من إجمالي الاستثمارات وفق أحكام القانون رقم (١٠)، ولغاية عام ١٩٩٥، تم تنفيذ ١٢ بالمئة منها فقط، و٢٧ بالمئة منها كانت مشاريع تحت التنفيذ، أي أن حوالى ٦١ بالمئة من هذه المشاريع لم يجر تنفيذها. وإن دل ذلك على شيء، فإنما يدل على تردد المستثمرين في إقامة مشاريعهم التي حصلوا على تراخيص لها لأسباب متنوعة يعود بعضها (على رغم الإعفاءات والامتيازات الكثيرة التي يوفرها القانون رقم (١٠)) إلى ارتفاع مستوى التنافس بين المشاريع المتشابهة، كمشاريع إنتاج المنظفات وعلب المحارم (وهذه الأخيرة تطلق على نفسها شركات الصناعات التحويلية، وهي لا تحول شيئاً). وبعضها الآخر يعود إلى ضيق السوق الوطنية ووجود عدد من القيود الإدارية وغير الإدارية.

وبافتراض أن المشاريع المنفذة وتحت التنفيذ تصل تكاليفها إلى نحو ٤٠ بالمئة من قيمة المشاريع الموافق عليها، فإن هذه الاستثمارات تشكل حوالى ٢٠ ـ ٢٥ بالمئة من إجمالي الاستثمارات المتحققة في القطر خلال السنوات الخمس الأخيرة، الأمر الذي ساهم بدوره في رفع نسبة الاستثمار في عام ١٩٩٥، ووصول نسبة الاستثمار الخاص إلى ٥٧ بالمئة من الاستثمار الكلي في العام ذاته، مع ملاحظة أن أرقام تكاليف هذه المشاريع مضخمة من قبل القطاع الخاص لتسهيل حصولهم على الترخيص.

من ناحية أخرى، يبدو أن الإقبال على الاستثمار من قبل القطاع الخاص بموجب هذا القانون يميل إلى الانحسار والتراجع بعد مرور خمس سنوات فقط على تاريخ إصداره. فنسبة المشاريع الزراعية والصناعية المنفذة انخفضت من ٨٥ بالمئة عام ١٩٩١ إلى ٤٣ بالمئة عام ١٩٩٢، وإلى ١٠ بالمئة عام ١٩٩٣، ثم فقط إلى ١ بالمئة عام ١٩٩٤. أما من حيث عدد المشاريع، فقد بلغت نسبة المشاريع الصناعية والزراعية المنفذة ٨٥ بالمئة عام ١٩٩١، وانخفضت إلى ٥٦ بالمئة عام ١٩٩٣، وإلى ١٨ بالمئة عام ١٩٩٣، و٢ بالمئة عام ١٩٩٤.

---

(٢) سوريا، مكتب الاستثمار، جداول بالمشاريع المشملة بالقانون رقم (١٠).

وبالمقارنة بوسائط النقل، فقد بلغت نسبة التنفيذ في عام ١٩٩٥ كالتالي: ٩٥ بالمئة بالنسبة للسيارات السياحية، و٣٥ بالمئة للميكروباصات، و١٠ بالمئة للشاحنات.

إن ميل نسب التنفيذ إلى الانخفاض مع مرور الزمن يمثل ظاهرة سلبية بكل المقاييس، وإن الاستثمار وفق هذا القانون يواجه صعوبات حقيقية على رغم الإعفاءات والامتيازات التي يتضمنها القانون، وبذلك نستطيع الاستنتاج أن جذب رأس المال المقيم أو غير المقيم لا يرتبط بحجم الإعفاءات بقدر ما يرتبط بعوامل مشجعة أخرى، من أهمها اتساع الأسواق الوطنية وأسواق التصدير، وتوفر نظام مصرفي متقدم ونظام متطور للاتصال، ووجود سوق مالية، وحرية التحويل إلى القطع الأجنبي، وتوحيد أسعار الصرف، إلى جانب ضرورة تسهيل عمليات وإجراءات الترخيص وتشييد المشروع، وإزالة جميع القيود الإدارية وغير الإدارية.

ولو عدنا إلى طبيعة هذه المشروعات من حيث وضعها القانوني، لأمكن ملاحظة أن معظمها يمثل شركات ملكية فردية وشركات أشخاص تشكل معاً حوالى ٧٠ بالمئة من عدد المشاريع، بينما تشكل الشركات المساهمة والمساهمة المشتركة النسبة الأدنى. وقد يعود الأمر في ذلك إلى ضعف التسهيلات التمويلية والخارجية، ممّا يؤدي بالتالي إلى سيادة الشركات العائلية والفردية التي غالباً ما تكون شركات صغيرة أو متوسطة الحجم يضعف فيها التخصص الأمثل للموارد.

لقد اعتمد النشاط الاستثماري بموجب هذا القانون على رأس المال المقيم في الدرجة الأولى، ولم تستطع كل الإعفاءات أن تجذب رأس المال غير المقيم بالدرجة الكافية. ومرة أخرى، يتوجب القول إن جذب الاستثمارات غير المقيمة، وحتى المقيمة، لا يعتمد بالدرجة الأولى على حجم الإعفاءات بقدر ما يعتمد على أمور أخرى سبقت الإشارة إليها.

من ناحية أخرى، فإن المشاريع المنفذة بموجب القانون رقم (١٠) لم تساهم في تطوير طبيعة التوزع الجغرافي للمشروعات، حيث تركز حوالى ٦٠ بالمئة من هذه المشاريع في محافظات دمشق وريف دمشق وحلب، ولم تحصل تسع محافظات، كاللاذقية، وطرطوس، ودرعا، والسويداء، وإدلب، ودير الزور، والحسكة، والرقة، والقنيطرة، سوى على ٢٢ بالمئة من إجمالي هذه الاستثمارات. وأكثر من ذلك، فإن محافظات المنطقة الشرقية كالرقة، والحسكة، ودير الزور، لم تتعد حصتها ٢,٣ بالمئة من إجمالي استثمارات المشاريع المرخصة، مما يتناقض كثيراً مع مقدار مساهمة هذه المحافظات في الاقتصاد السوري.

إن مكتب الاستثمار في سوريا هو الجهة المسؤولة عن عملية الترخيص بموجب هذا القانون، وكان من المناسب زيادة الاهتمام بجانب التوزيع القطاعي والجغرافي

للمشاريع المرخص لها من خلال اعتماد سياسات تشجيعية إضافية للشركات التي توطن في مناطق معينة أو قطاعات معينة. فإذا كان القطاع الزراعي هو القطاع القاعدي الذي تعتمد عليه بقية القطاعات فإنه من غير المستساغ أن يوجه إلى هذا القطاع ٥ بالمئة إلى ٦ بالمئة فقط من إجمالي الاستثمارات المرخصة، أي أن سياسات المفاضلة والتمييز بحسب المناطق والقطاعات كان يجب أن تمثل أحد الجوانب الأساسية التي كان من المفروض أن يتضمنها القانون رقم (١٠).

بعض منعكسات تطبيق القانون على المتغيرات الإنتاجية القطاعية

إن المقارنة بين حركة الاستثمار واتجاهات نمو مؤشرات الناتج القطاعية، وبخاصة خلال النصف الأول من عقد التسعينيات، تظهر دور قوانين تشجيع الاستثمار على معدلات نمو هذه القطاعات، كما هو مبين في الجدول رقم (٨ ـ ٦) في قطاعي الزراعة والصناعة.

الجدول رقم (٨ ـ ٦)

تطور الناتج الزراعي والصناعي (بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥) ونمو الاستثمارات (بالأسعار الجارية بملايين الليرات السورية)

	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥
الناتج الزراعي	١٧٨٩١	١٩٠٩٩	٢٢٦٦١	٢٣٥٦٢	٢٥٥٧٢	٢٦١٢٨
الاستثمار في الزراعة	٩٨٢٧	١١٧٣٣	١٥١٩٢	١٨٤٣٦	٢٠٦١٧	٢٣٠٠٩
الناتج الصناعي	٢٦٤٣٤	٢٧٥٥٩	٢٩٥٥٨	٣٢٠١١	٣٢٨٢٤	٣٥٩١٣
الاستثمار في الصناعة	٨٦٤٣	١٠٦٣٢	١٦٥٣٥	٢٢٨٠٢	٤٧٠٧٣	٤٤١٧٥

المصدر: المصدر نفسه، ص ٥١٤ ـ ٥١٥.

ففي حين ازداد الاستثمار في الزراعة بنسبة ٢٣٤ بالمئة بالأسعار الجارية بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩٥، فإن الناتج الزراعي قد ارتفع بالأسعار الثابتة بنسبة ٤٦ بالمئة، أي أننا نحتاج إلى خمس ليرات سورية (بالأسعار الجارية) لزيادة الناتج الحقيقي بليرة سورية.

من جهة أخرى، لما كانت نسبة ٥ إلى ٦ بالمئة من الاستثمارات الموافق عليها وفقاً لهذا القانون قد توجهت إلى هذا القطاع، فإن هذا يدل على أن النمو المتحقق في الزراعة لا يعود إلى الاستثمارات المنفذة بموجب القانون رقم (١٠) بقدر ما يعود إلى عوامل أخرى.

أما في الصناعة، فقد ارتفع حجم الاستثمار (بالأسعار الجارية) ٥١١ بالمئة بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩٥، بينما ازداد الناتج الصناعي نحو ٣٦ بالمئة مقاساً بالأسعار

الثابتة. وهذا يعني أننا نحتاج إلى خمس عشرة ليرة سورية من الاستثمارات المقدرة بالأسعار الجارية لتحقيق زيادة في الناتج الصناعي الحقيقي بليرة سورية واحدة، مما يشير إلى ضعف مدى انخفاض إنتاجية وحدة الليرة السورية المقومة بالأسعار الجارية، بل إن هذه النسبة (١ ـ ١٥) هي نسبة منخفضة للغاية، أي أننا نحتاج إلى زيادة حجم الاستثمارات المقاسة بالأسعار الجارية نحو خمس عشرة مرة كشرط لمضاعفة الناتج الصناعي الحقيقي مرّة واحدة. وحقيقة الأمر أن زيادة الناتج الصناعي الحقيقي ٣٦ بالمئة خلال خمس سنوات يمثل نمواً جيداً ومقبولاً يعود بعضه إلى التوسع في الاستثمارات بموجب أنظمة وقوانين تشجيع الاستثمار.

إن تطبيق قوانين تشجيع الاستثمار قد ساهم من دون شك في تنشيط السوق السورية بدرجة معينة، وبصورة خاصة خلال السنتين الأوليين من تطبيق هذه القوانين، إلا أن الإقبال على الاستثمار قد شرع بالتراجع الواضح مع مرور الوقت على رغم قصر مدته.

من جهة أخرى، فإن عدداً كبيراً من المشاريع الصناعية هو عبارة عن مشاريع هامشية. والأمر نفسه ينطبق على مشاريع النقل التي لم تؤد جميعاً إلى تحقيق تطور فعلي ملموس في نطاق الإنتاج وتنويع القاعدة الإنتاجية بقدر ما ساهمت في رفع الأسعار وزيادة وتأثير التضخم النقدي. كما أنها لم تؤد إلى تبديل حقيقي في مواقع القطاعات، فعلى الرغم من أن أكثر من ٧٠ بالمئة من إجمالي الاستثمارات الموافق عليها بموجب القانون رقم (١٠) قد جرى توجيهها إلى الصناعة، مع الأخذ بالاعتبار انخفاض نسب التنفيذ الفعلي، فإن حصة هذا القطاع في الناتج الإجمالي قد انخفضت من ٣٠ بالمئة عام ١٩٩٠ إلى ٢٧ بالمئة عام ١٩٩٣، و٢٨ بالمئة عام ١٩٩٥. والوضع نفسه ينطبق أيضاً على الزراعة التي كانت تشكل ٢٠ بالمئة من الناتج الإجمالي عام ١٩٩٠، وقد ارتفعت إلى ٢١ بالمئة عام ١٩٩٢، وحافظت على هذه النسبة لغاية عام ١٩٩٥، أي أن جميع القطاعات قد حافظت تقريباً على مواقعها في الاقتصاد الوطني ولم يطرأ أي تبديل ملحوظ على بنية الاقتصاد السوري.

إن متطلبات تطوير المناخ الاستثماري في سوريا قد أضحت أمراً لازماً لتنشيط حركة الإنتاج ورفع معدلات النمو الاقتصادي وتحسين مستوى المعيشة.

إن تأثير القانون رقم (١٠) كان في رأينا محدوداً حتى هذا التاريخ، كما كان له بعض الأبعاد التضخمية، وبخاصة أن جزءاً من الاستثمارات قد توجه إلى مشاريع مرتفعة العائد، لكنها ضحلة من حيث أهميتها الاقتصادية، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر بالقانون والعمل على تطويره لصالح التشجيع على توجيه الاستثمارات إلى القطاعات الإنتاجية الأكثر أهمية، وتمييز هذه القطاعات من غيرها من حيث الإعفاءات والتسهيلات. ويمكن أن تكون بعض الإعفاءات أو الامتيازات مشروطة بمعايير معينة مثل حجم المشروع، ونوعية مواصفات المنتج، ومدى تشغيل اليد العاملة، ومدى

الاعتماد على استخدام المواد المحلية في الإنتاج، أو مقدار العائد من القطع الأجنبي. والأمر نفسه ينطبق أيضاً على موضوع توطين المشاريع في بعض المناطق الجغرافية كالمحافظات الشرقية.

من جهة أخرى، فإن هذا الأمر يتطلب تحديداً واضحاً لأوليات الاستثمار، أي المشاريع التي لها الأولوية، فتمنح حوافز إضافية للمستثمرين فيها مقابل التشدد بالنسبة للمشاريع الهامشية. وأعتقد أن مبادرة الدولة بالترويج لبعض المشاريع ذات الأهمية الخاصة، والقيام بإعداد بعض الدراسات التبريرية الأولية لها، سيساهم في إعانة المستثمر على اتخاذ القرار المناسب في هذا الشأن.

ومرة أخرى نؤكد على أهمية جذب الاستثمارات العربية والأجنبية التي لم ينجح القانون رقم (١٠) بجذبها، الأمر الذي يتطلب إجراء دراسة معمقة شاملة للسياسات والإجراءات الواجب اعتمادها لتحقيق ذلك. ولا شك في أن القيام بذلك بصورة مدروسة وموضوعية سيعمل بدوره على جذب الرأسمال المغترب ويحافظ على استقرار الرأسمال الوطني في السوق الداخلية.

إن تشجيع الاستثمار يتطلب كما أشرنا أموراً أخرى كثيرة، كتطوير النظام المصرفي ونظام الاتصالات، وتوحيد سعر النقد الوطني تجاه العملات الأخرى، وحرية تحويله والتعامل به مع إبقاء رقابة الدولة على ذلك. كما يتطلب إلغاء القيود الإدارية والإجرائية المعيقة. وهذا يتطلب إعادة النظر في إجراءات منح الموافقة وإقامة المشروع وتشغيله. وهكذا، فإن تطوير مناخ الاستثمار في سوريا يتطلب من بين ما يتطلب مجموعة متكاملة من السياسات والإجراءات الإدارية والمالية والقانونية الصحيحة، ومن دون ذلك ستتحول السوق الداخلية إلى سوق تلفظ رأس المال بدل أن تجذبه.

وأخيراً، لا بد من التأكيد على أن الاستثمار في سوريا كان موجوداً وتطور تطوراً ملموساً قبل القانون رقم (١٠) وما يجاريه من القوانين ومن دونها. ولم يكن هذا القانون لا البداية ولا النهاية. ومع ذلك، فإن تطوير المناخ الاستثماري لكل من القطاع الخاص والعام والمشترك، وتطوير مستلزماته، قد أضحى أمراً ضرورياً ملحاً.

القسم الثالث

تجارب قطرية

الفصل التاسع

مـصـر

الأبعاد الاجتماعية للتكيف الهيكلي والخوصصة في مصر

محمد عبد الشفيع عيسى(*)

أولاً: مفهوم التكيف الهيكلي (عرض وتقييم)

يرتبط مصطلح التكيف أو المواءمة الهيكلية بحزمة السياسات التي يوصي بها صندوق النقد الدولي وهيئة موظفيه للبلدان المنخفضة الدخل بصفة أساسية، لغرض معلن هو إجراء جملة تعديلات في الهيكل الاقتصادي يكون من شأنها تحقيق الاستقرار الاقتصادي (أو ما يسمى بالتثبيت) كهدف أول، يعبّر عنه بشعار «الإصلاح الاقتصادي» في المرحلة الانتقالية، سعياً إلى هدف أخير هو النمو على مستوى المتغيرات الاقتصادية الإجمالية.

وربما يكون المنطلق الحقيقي لسياسات التكيف والتثبيت والإصلاح هو ضرورة «تعويم» الاقتصادات ذات الدخل المنخفض للبلدان المتأخرة والمتخلفة اقتصادياً ضمن ما كان يسمى بالعالم الثالث، وبعبارة أخرى، إنقاذها من الغرق الكامل، ولا سيما في بحر الاستدانة، والأخذ بيدها لتطفو على ساحة المعاملات الاقتصادية الدولية، شريكاً ـ وإن يكن غير متكافىء ـ للعالم الصناعي المتقدم، ومن ثم تخفيف عبء المسؤولية

(*) أستاذ مستشار، معهد التخطيط القومي، القاهرة.

الواجبة على العالم الأخير تجاه البلدان الفقيرة، كمسؤولية تاريخية تمتد أصولها إلى المرحلة الاستعمارية الطويلة.

وقد تم تدشين اقتصادات التكيف ـ نظرياً وتطبيقياً ـ غداة انفجار أزمة الديون للعالم الثالث، أوائل الثمانينيات، وبخاصة مع أزمة المكسيك لعام ١٩٨١، ومن ثم بروز صندوق النقد الدولي باعتباره «ضابط الإيقاع»، وما هو أكثر من ذلك، في معزوفة أداء وسياسات الدول الصناعية الغنية في علاقاتها الثنائية والمتعددة الأطراف إزاء بلدان الدخل المنخفض، بما في ذلك العلاقات المتضمنة في نشاط المنظمات الدولية، وبخاصة البنك الدولي[١].

ويقوم الأساس النظري لاقتصاد التكيف الهيكلي ـ والمصمم للتعامل مع البلدان الفقيرة المدينة في المقام الأول ـ على «المركب الكلاسيكي الجديد» القائم على أولوية قضايا «التوازن العام» في مواجهة قضايا استحداث واستحثاث النمو الاقتصادي على مستوى كل من الجهاز الإنتاجي (كما طالب بذلك الكلاسيكيون القدامى، وبخاصة آدم سميث)، والطلب الكلي الفعلي (كما طالب بذلك الكينزيون)... ويتخذ المركب الكلاسيكي الجديد ثوباً قشيباً من نسيج تقليدي: فمن التقديس الكلاسيكي لجهاز الثمن أو الآلية السعرية الحرة كمحرك لتشغيل النظام الاقتصادي، ومن نظرية «كمية النقود» التي تعطى الأولوية في تحقيق التوازن وكبح التضخم لامتصاص فائض السيولة والتحكم في كمية النقود المتداولة (أي امتصاص فائض الطلب عن العرض)؛ من هذا وذاك أخذ المركب الكلاسيكي هيئة جديدة في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، وبخاصة في عقدي السبعينيات والثمانينيات، هي هيئة المزيج من «اقتصادات العرض» و«أفكار النقديين»، ولا سيما ميلتون فريدامان رائد «مدرسة جامعة شيكاغو»... وحرك هذا المزيج بدرجات متفاوتة، سياسات «المحافظين الجدد» والذين سادوا المسرح السياسي الغربي، وبخاصة في الولايات المتحدة (من خلال الإدارة الجمهورية لريغان وبوش) وبريطانيا وألمانيا الاتحادية... كما حرك فكر «هيئة العاملين» في صندوق النقد الدولي بصفة خاصة.

وفي هذا الإطار، جاءت حزمة الأفكار الاقتصادية المحافظة التي خاطب بها الصندوق وأعضاؤه الجماعة الفقيرة في العالم الثالث السابق، والتي قصد بها ضبط مستوى «الطلب» الإجمالي ليتوافق مع مستوى «العرض» القائم، أي تحديد مستوى إشباع الحاجات الاجتماعية عند سقف معين هو ذلك الذي تسمح به قاعدة الموارد المتاحة، داخلياً ودولياً، في لحظة معينة. وبعبارة أخرى، فإن اقتصادات العرض

---

(١) سعيد النجار، «التطورات الأخيرة في النظام النقدي ـ المالي الدولي،» **مصر المعاصرة** (الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة) (أيار/مايو ـ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٧)، ص ٢١٧ ـ ٢٤٣.

تستحيل في التطبيق إلى اقتصادات لإدارة الطلب، بينما تغدو اقتصادات الطلب الكينزية موجهة نحو تحفيز العرض: **الأولى** تضبط مستوى الإنفاق، سواء الحكومي أو العائلي، عند مستوى محدد لا يتجاوزه، أي تنهج سياسة «تقييدية» ينتج منها بالضرورة تقييد إمكانية النمو على مستوى التشغيل والناتج، بدعوى كبح جماح الأسعار. . . أي أنها تسمح بارتفاع معدل البطالة في سياق خفض معدل التضخم، بينما تدعو **الثانية** إلى مواجهة نقص مستوى التشغيل والإنتاج (على جانب العرض) برفع مستوى الإنفاق، الاستهلاكي والاستثماري معاً (على جانب الطلب).

وبينما تستدعي السياسة ذات الطابع الكينزي «تدخل الدولة» بدور نشيط في مجال «المالية العامة»، ولو بزيادة النفقات على الإيرادات - الضريبية وغيرها - فإن السياسة ذات الطابع النيوكلاسيكي تستدعي كف الدولة عن أداء وظيفتها الاقتصادية ذات المنحى الاجتماعي السياسي، أي تحديد مسؤولياتها تجاه المجتمع، وبخاصة الشرائح ذات النصيب الأدنى من الدخل، لصالح إطلاق الآلية السعرية والمشروع الخاص بدعوى إعادة تخصيص الموارد تحقيقاً للتوازن العام على أساس من العقلانية أو الرشد (Rationality).

ولئن كانت سياسات الطلب الحافزة على توسيع العرض (في المفهوم الكينزي) موجهة نحو ضمان النمو الاقتصادي المنتظم (Steady) مع الأخذ في الاعتبار البعد الاجتماعي المتمثل في إحداث درجة من درجات تقليل التعاون في توزيع الدخل (وهذا هو الوجه الجديد لليبرالية الغربية المحدثة)، فإن سياسات «العرض» المقيدة لمستوى الطلب (في المفهوم الكلاسيكي الجديد) موجهة نحو ضمان الاستقرار الاقتصادي - النقدي، ممثلاً في تثبيت نسبي لمستوى السيولة والأسعار، ولو على حساب النمو والتشغيل، أي من خلال السماح - ضمنياً على الأقل - بدرجة من درجات الركود والبطالة.

وحقاً إن التفكير الكلاسيكي الجديد الموجه إلى العالم الفقير، يؤكد أن درجة مسموحاً بها من الركود والبطالة هي «ثمن مؤقت» يتعين دفعه لقاء إفساح الطريق أمام تحقيق التوازنات الاقتصادية - النقدية - تمهيداً لرفع مستوى الإنتاج والتشغيل والتصدير بعد المرحلة الانتقالية. غير أن النظرة النقدية - فكرياً، بالإضافة إلى حصيلة ممارسات تجارب التكيف في البلدان المدينة حتى ذات السجل الأعلى نسبياً في مضمار النمو كالأرجنتين والبرازيل، تؤكد أن الركود والبطالة ليستا ظاهرتين عارضتين بشكل مؤقت، ولكنهما جزء لا يتجزأ من بنية «اقتصادات التكيف» ذات الطابع الكسادي بالضرورة، لأسباب متعددة[٢]. وفي مقدمة هذه الأسباب من وجهة نظرنا، أن «التكيف» يركز

---

(٢) انظر: سهير محمود معتوق، «سياسات التثبيت الاقتصادي،» **مصر المعاصرة** (كانون الثاني/يناير - نيسان/أبريل ١٩٩٠)، ص ٧٩ - ١٣٠. انظر أيضاً: مصر، معهد التخطيط القومي، **السياسات القطاعية في ظل التكيف الهيكلي**، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية؛ رقم ٩٥ (القاهرة: المعهد، [١٩٩؟])، ص ٣ - ١٧.

على أولوية التوازنات ذات الطابع النقدي، سواء على الصعيد الداخلي (توازن الميزانية العامة) أو الخارجي (توازن ميزان المدفوعات وميزان الدائنية والمديونية وميزانية النقد الأجنبي) بما يعطي الأولوية لخفض العجز في الموازنة العامة وعجز ميزان المدفوعات وتقليل حجم الديون والمستحقات من النقد الأجنبي. ويتحقق كل ذلك بخفض النفقات العامة للدولة، ولا سيما النفقات الموجهة لأغراض مساعدة الفقراء، كالدعم السلعي والاستثمار الاجتماعي في التعليم والصحة والتأمينات والمعاشات، وزيادة إيرادات الدولة (بخاصة الضرائب)، وخفض مستوى الواردات (على رغم أنها واردات غير قابلة إلى حد كبير للتقييد سواء منها واردات السلع الاستثمارية أو الوسيطة أو الغذائية)، مع سعي ـ غير مجدٍ غالباً ـ لزيادة الصادرات.

ويتم الزعم بأن إطلاق حرية قوى السوق في الداخل (من خلال زيادة نصيب «المشروع الخاص» من ملكية الأصول مقابل نصيب الدولة، في ما يسمى التخصيصية ومن خلال حرية الآلية السعرية) جنباً إلى جنب مع تخفيض سعر صرف العملة الوطنية إزاء العملات القوية في الخارج؛ إن هذا وذاك كفيل بالحث على نمو الناتج مستقبلاً عن طريق السماح بهامش أعلى للربحية من باطن الحرية في اتخاذ القرارات على مستوى المشروع بعيداً عن الهدر غير العقلاني المتضمن في تدخلات الدولة، والسماح بزيادة الصادرات بفعل انخفاض الأسعار من جراء خفض قيمة العملة الوطنية.

وكل هذه «السلسلة» الفكرية تتجاهل أن المشكلة الاقتصادية الرئيسية للبلدان الفقيرة ليست في اختلالات الموازين الاقتصادية ـ النقدية في المحل الأول، ولكنها تكمن أساساً في طبيعة الهيكل الاقتصادي المحلي والعلاقات الاقتصادية الخارجية. فعلى الصعيد المحلي نلاحظ عدم مرونة الجهاز الإنتاجي بالنسبة لتغيرات الأسعار، ومن ثم عدم استجابة جهاز العرض لمؤشرات جهاز الثمن، وحتى في حالة الطاقات العاطلة أو الفائضة، فإن إمكان الاستفادة منها في رفع مستوى التشغيل محدود بقيود لا ترجع كلها إلى مستوى الطلب والأسعار، أي قيود هيكلية. وعلى الصعيد الخارجي، نلاحظ عدم مرونة الصادرات الدولية أيضاً بالنسبة لتغيرات سعر الصرف لأسباب عديدة ليس هنا محل تفصيلها.

ــــ وتكون محصلة هذا وذاك نجاحاً نسبياً ظاهراً في خفض عجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات وعبء الاستدانة، ولكن مع إبطاء مسيرة النمو الاقتصادي بفعل السياسة التقييدية للإنفاق الكلي والإنفاق الاستثماري، ومن ثم ارتفاع معدل البطالة. والأهم من ذلك، أن التوازنات النقدية المذكورة، لا تتم فقط في إطار التقييد والركود والبطالة، ولكن أيضاً في ظل معدل تضخم مرتفع، بل ومتسارع. فإن التضخم في الحقيقة لا يستمد جذوره من مستوى النقود فقط، كما تدّعي نظرية كمية النقود التقليدية، أي أنه ليس تضخماً نقدياً وحسب، ولكنه أيضاً تضخم «تكاليفي»، وتضخم

«هيكلي» أيضاً، وتضخم «يغذي نفسه بنفسه» أخيراً من خلال السباق الماراثوني للأسعار والأجور.

هذا كله على رغم نجاح بعض تجارب «التكيف» في خفض معدل التضخم بصورة ملموسة، ولكنها ليست القاعدة العامة على أي حال.

والخلاصة أن تجاور الركود والبطالة والتضخم إذن يكون المحصلة المركبة للتكيف، ممثلاً في انخفاض معدلات النمو للناتج القومي الإجمالي ومتوسط نصيب الفرد منه، سواء منها المعدلات الاسمية، أو المعدلات الحقيقية (مع الأخذ في الاعتبار استمرار التضخم السعري) أو المعدلات الصافية (مع الأخذ في الاعتبار المعدل المرتفع للنمو الديمغرافي)، وارتفاع فائض العمالة والمستوى العام للأسعار، كله معاً... فما الذي يمكن أن نستنتجه من هذا كله؟

نستنتج أن اللب الرئيسي للمشكلة الاقتصادية في البلدان الفقيرة المدعوة إلى التكيف ليس هو الاختلال في التوازنات ذات الطابع الاسمي أو النقدي، ولكن الاختلال الرئيسي في التوازن الحقيقي بين الموارد المتاحة والاحتياجات الاجتماعية لغالبية السكان، للبشر المخاطبين بالإجراءات الاقتصادية، أي أنها مشكلة نمو وتنمية في المحل الأول، قبل أن تكون مشكلة توازنية.

إن التوازن ربما يمثل المشكلة الأساسية لاقتصاد صناعي متقدم حسم قضية بناء القدرة الإنتاجية القاعدية، ولكنه لا يمثل الشاغل الأول للبلاد التي تفتقر إلى القواعد الإنتاجية القادرة والمتكاملة أصلاً، وتعاني تدهور أحوال الغالبية المنتجة بفعل الفقر المدقع أو «الإملاق».

ثانياً: الدلالات الرئيسية للتكيف الهيكلي من وجهة نظر التطور الاجتماعي

بعد أن تناولنا مفهوم «التكيف الهيكلي» ـ عرضاً وتقييماً ـ نتناول في ما يلي أهم دلالاته من وجهة نظر التطور الاجتماعي عموماً، مع عناية خاصة بالحالة المصرية التي تقدم مثالاً معبراً عن مجموعة رئيسية من مجموعات البلدان المخاطبة بالتكيف الهيكلي.

١ ـ إعادة تشكيل الوظيفة الاقتصادية للدولة

لقد أدت المرحلة الاستعمارية الأوروبية الطويلة في القارات الثلاث: أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، والتي امتدت عموماً من القرن السادس عشر إلى منتصف القرن العشرين في تلوينات متفاوتة، أدت إلى تحطيم الهياكل الاقتصادية ـ الاجتماعية

السابقة على الاستعمار، والتي كانت «مكتفية بذاتها» على رغم تأخرها النسبي عشية التعرض للاستعمار الغربي التقليدي. وجرت عملية واسعة وعميقة للتحويل بقصد إقامة هياكل جديدة متكاملة مع اقتصادات الدول الاستعمارية ضمن علاقة تقسيم العمل الدولي الرأسمالي وعلى قاعدة مزدوجة من السيطرة/ التبعية.

وكانت الخاصية الرئيسية للهياكل المستحدثة إفقادها مقومات الاستقلالية الذاتية، ودمجها دمجاً غير متكافىء بالمركز الصناعي المسيطر، بحيث جرى تجريد المجتمع من القوى القادرة ـ بالإمكان ـ على تحقيق تطور اقتصادي ـ اجتماعي ارتقائي مستقل، مقابل إقامة تكوينات اجتماعية هشة ذات صلة عضوية وثقى بالدولة الاستعمارية المعنية، وهي تكوينات ثبت عجزها غداة الحصول على الاستقلال السياسي عن إنجاز مهمة التطور الاقتصادي المستقل والفعال والتي جرى تشويهها تحت مسمى «التنمية الاقتصادية».

وعلى رغم عجز التكوينات الاجتماعية المذكورة ـ طبقية كانت أو نخبوية ـ فقد شهد العصر الاستعماري تأسيس نواة صلبة لتشكيلات السلطة وأجهزة العنف، قدر لها أن تصير الفاعل الرئيسي واللاعب الأهم على المسرح الاجتماعي والسياسي للبلدان المستقلة الجديدة، والتي صارت «دولاً» من وجهة نظر القانون الدولي العام.

وقد أنيطت بالدولة في البلدان الجديدة، نظرياً، المهام التي كان يفترض أن ينهض بها الهيكل الاقتصادي ـ الاجتماعي المحلي. . . وحاولت الدولة وفق القيود الهيكلية المفروضة على حركتها، من واقع التشكيل الاجتماعي المحلي والنظام الدولي، أن تجرب طريقها نحو تحقيق هذه المهام، ولكن بمضامين وأشكال متباينة كأشد ما يكون التباين عبر ما سمي بالعالم الثالث. وبصفة عامة، فقد حاولت الدولة في كثير من البلدان الفقيرة، ومن بينها مصر، أن تمارس وظيفة اقتصادية ـ اجتماعية مباشرة من خلال التصدي لعملية التنمية والتصنيع من جهة أولى، وتخفيف حدة التفاوت الاجتماعي لصالح الفئات الفقيرة أو الأشد فقراً من جهة ثانية. ولتحقيق هذين الهدفين اندفعت الدولة كفاعل اقتصادي رئيسي تمارس وظيفتها ذات الطابع السيادي، على طيف يمتد من «الدولة المنتجة» إلى «الدولة المتدخلة» تدخلاً مباشراً أو غير مباشر، سابحة على جناحين: **أولهما** ممارسة هذا القدر أو ذاك من السيطرة على وسائل الإنتاج، وغالباً من خلال تملك شطر معين منها، وبخاصة في الصناعة، بما يمكنها من التأثير الفعال في مسار النشاط الاقتصادي بمتغيراته الرئيسية (الإنتاج، والاستثمار، والتشغيل، والتصدير، والاستيراد)، **وثانيهما** إقامة لون من «التنظيم» للاقتصاد المحلي، بأدوات متنوعة تبدأ من التخطيط المركزي (الذي استحال عملياً إلى مجرد برنامج استثماري)، وتنتهي باقتصاد «موجه» بأدوات السياسات المالية والنقدية، على رغم عدم دقتها أو نجاعتها. وبذلك حل التحكم الإداري محل سوق حرة لم توجد أبداً، بل ولم تتهيأ لها الظروف حتى توجد، وذلك بفرض إمكان قيامها أصلا

وفق النموذج التجريدي الشائع في أعمال الدعاية والإعلام.

ولم يقو هذان الجناحان على حمل الطائر المنهك: فسرعان ما تحولت السيطرة وتملك الأصول، بالتأميم أو بإقامة المشروعات الجديدة، إلى مزرعة لطبقة أو شبه طبقة جديدة متحلقة حول تشكيلات السلطة وأجهزة العنف، وسرعان ما أدت أدوات التأثير التي اعتمدتها (من تخطيط وتوجيه وإشراف إداري) إلى سوء تخصيص الموارد بما يعنيه من افتقاد العقلانية والرشد، وارتفاع مستوى الفاقد والضياعات والهدر، فكان ذلك علامة مركبة على إخفاق الدولة الجديدة في ممارسة الوظيفة الاقتصادية ـ الاجتماعية.

ولذا فقد حط الطائر مهيض الجناح على الأرض تقريباً، ملتمساً يد المعونة من أي طريق. فتقدم له آنئذ المارد العتيد (العالم الصناعي، الاستعماري سابقاً) بأدوات وتنظيمات مستحدثة (صندوق النقد الدولي بخاصة)، وبسلة من السياسات المتقنة الصنع نظرياً (سياسات التكيف «والتثبيت» والإصلاح). وترتكز السياسات الاقتصادية للتكيف على إعادة تشكيل الوظيفة الاقتصادية الاجتماعية للدولة: فلم تعد «دالة الهدف» المعلنة لديها: التنمية وعدالة التوزيع، ولكنه «الإصلاح الاقتصادي. . .؟». . أما وسائل العمل، فإنها تنطلق من التخفف من المسؤوليات أو الواجبات الاجتماعية العامة، والتي كانت تسعى إلى ممارستها عبر ملكيتها للمشروعات، أو عبر السياسات المالية من خلال الإنفاق العام بما فيه مخصصات الدعم السلعي والخدمي. ومقابل التخفف من الواجبات، يتم تركيز الحقوق الاقتصادية السيادية للدولة ممثلة بصفة خاصة في حق الجباية الضريبية (والتي حلت محل تحصيل «فائض القطاع العام» كمصدر رئيسي لمالية الدولة)، ولكن مع التخلي كلياً أو جزئياً عن حقوق ملكية الأصول، باسم التخصيصية.

وإذا شئنا أن نحدد أهم علامات النمط الجديد لممارسة الوظيفة الاقتصادية للدولة لقلنا إنها تتحصل في أمرين:

أ ـ زيادة وزن القطاع الخاص في مواجهة قطاع الدولة، وذلك في مجالات الاستثمار والإنتاج والتشغيل.

ب ـ إطلاق الآلية السعرية كأداة لتسيير الحياة الاقتصادية، في مواجهة قوى التخطيط والتوجيه والتنظيم.

ويلاحظ أن البندين أ و ب ينطبقان على تجارب متعددة، وليس على تجربة «التكيف الهيكلي» فقط. . وهي التجارب التي تستلهم ما يمكن أن نطلق عليه مؤقتاً: «الليبرالية الاقتصادية»، في صورها المتنوعة في بلدان العالم الثالث السابق، ومن بينها مصر، حيث سادت الصورة التي اسميت «الانفتاح الاقتصادي». غير أن ما يميز التكيف الهيكلي من الليبرالية الاقتصادية عموماً، والانفتاح الاقتصادي، على سبيل

المثال، خصوصاً، هو ما يلي:

أ ـ الوزن النسبي للمؤثر الأجنبي في تبني السياسة المعنية. . . ولقد كان حضور العامل الخارجي في مصر واضحاً عند تبني سياسة الانفتاح منذ عام ١٩٧٤، وعند تبني حزمة سياسات التكيف الهيكلي بمقتضى الاتفاق مع صندوق النقد الدولي في أيار/مايو ١٩٩١. ولكن التأثير الخارجي مع ذلك له ثقل نسبي أكبر في حالة تبني التكيف، وذلك من ناحيتين: فأما من الناحية الأولى، فإن «التكيف» جاء إثر مطالبة محددة من صندوق النقد الدولي بعقد اتفاق يسمح لمصر بالاستفادة من الميزات الناجمة عن «رضا» الصندوق، بينما كان الانفتاح محصلة لتفاعل معقد بين جملة مؤثرات داخلية وخارجية، وإن كانت المحركات الخارجية ملحوظة في ذلك، صراحة تارة، وضمنياً تارة أخرى.

وأما من الناحية الثانية، فإن «التكيف» يمثل الموقع «السلبي» الذي اتخذته البلدان الفقيرة عقب التغيرات العاصفة في النظام الدولي عامي ١٩٩٠ و١٩٩١، بحيث أصبحت هذه البلدان «متلقية» للسياسات الاقتصادية من الخارج إلى حد كبير، أكثر منها «صانعة». . . . أما في وقت انتهاج الانفتاح، فقد كان هناك هامش معين للمناورة من طرف البلدان المتخلفة اقتصادياً، مما كان يمكن أن يسمح بالتلاعب نسبياً بقدر من المتغيرات الخارجية.

ب ـ الطابع الرئيسي للسياسة الاقتصادية: تتسم سياسة (التكيف) بشكل أساسي ـ مرحلياً على الأقل ـ بالطابع التقييدي والمتمثل في خفض معدل التوسع النقدي والإنفاق الإجمالي، مما يلقي بآثاره على معدلات النمو الاقتصادي. أما الليبرالية الاقتصادية والانفتاح، فلا تقوم على التقييد بالضرورة، وقد تتضمن اتجاهاً توسعياً من خلال حفز الطلب الاستثماري المحلي والأجنبي.

وختاماً، نشير إلى أن «إعادة تشكيل الوظيفة الاقتصادية للدولة» تبدو بصورة جلية في الحالة المصرية: فقد مارست الدولة في العقد الممتد من منتصف الخمسينيات إلى منتصف الستينيات بصفة خاصة، دوراً اقتصادياً ـ اجتماعياً محدداً يقوم في ملامحه العامة على اهتمام مركزي بقضية التصنيع، وعلى التوجه نحو الداخل (Inward-looked) مع استحداث جملة إصلاحات اقتصادية لصالح «محدودي الدخل» من العمال الزراعيين وصغار المزارعين والعمال الصناعيين ومستأجري المساكن. وانعكس هذا بشكل جلي على مختلف الأبعاد المتعلقة بالتطور الاجتماعي، وفي مقدمتها التعليم العام والخدمات الصحية. وقد تمت ممارسة هذا الدور في إطار توسع وتعميق الوظيفة العامة المنوطة بالدولة حتى ليطلق بعضهم عليه مصطلح «الدولنة» المصحوبة بـ «الشعبوية»، أي الاهتمام بالفئات الشعبية المنخفضة الدخل، ولكن من دون أن تتحول الدولة إلى دولة «شعبية» حقيقية، وإنما كان النظام الاقتصادي ـ الاجتماعي الذي رعته أقرب إلى «رأسمالية الدولة» المتمحورة حول «طبقة جديدة»

مشكلة من «فئات السلطة المركزية»، وبخاصة البيروقراطية العليا، المدنية والعسكرية، و«التكنوقراط المرتبط بها».

ومنذ أوائل السبعينيات، وحتى أوائل الثمانينيات، جرى تحول كبير في وظيفة الدولة، ولكنه لم يكن تحولاً جذرياً، فلقد كانت فترة انتقالية تتسم بمخاض التحول الذي جمع بين بقايا الوظيفة السابقة وملامح وظيفة جديدة ترتبط بالانفتاح والاستثمار الأجنبي والعلاقة الخاصة مع الغرب والولايات المتحدة الأمريكية، وبالتغير الاقتصادي الهيكلي الممثل في الانتقال من محورية القطاعات السلعية والمنتجة إلى القطاعات الخدمية وغير المنتجة، والتغير الاجتماعي الممثل في التهميش المتزايد للفئات المنخفضة الدخل، بما لذلك من آثار مهمة في مختلف أبعاد حياتها بما فيها التعليم. وأما منذ أوائل الثمانينيات، فقد تسارع التحول باتجاه تجريد الدولة تدريجياً من مسؤولياتها الاجتماعية «القديمة»، ولكن من دون التمكن من تصفية هذه المسؤوليات، بل ومع الإبقاء على بعضها لأغراض مختلفة. وجاء تبني سياسات التكيف الهيكلي في أوائل التسعينيات ليدشن التحول المذكور ويعطيه قوامه المحدد، بحيث يمكن اعتبار التكيف هو منتهى الانفتاح، وخاتمة مطافه.

٢ ـ الاصطفاف الاجتماعي على سلم الثروة والدخل

هذه هي الدلالة الرئيسية الثانية للتكيف الهيكلي من وجهة نظر التطور الاجتماعي، وتقوم على الصعيد المادي من التكوين الاجتماعي، أي الصعيد الاجتماعي ـ الموضوعي، متمثلاً في اتساع شقة التباين بين القوى الاجتماعية المختلفة في النصيب النسبي من الثروة والدخل، عند مستوى منخفض من الناتج القومي الإجمالي ومعدلات نموه.

ويتجلى المستوى المنخفض للناتج ولمعدل النمو الصافي (معدل النمو الاقتصادي مطروحاً منه معدل النمو الديمغرافي) مترافقاً مع اختلال توزيع الناتج واختلال توزيع أصول الثروة أيضاً في اتساع ظاهرة الفقر، والذي مكن لفرض سياسة التكيف ابتداء، ثم لاستمرارها وتعمقها من بعد.

وطبقاً لحساب تقديري (توفيقي) مستقى من التقديرات المختلفة لنسبة الفقراء في مصر على وجه التحديد، يتضح ما يلي(٣):

أ ـ هبطت نسبة الفقراء في الريف المصري من ٤٣ بالمئة في عام ١٩٧٤/ ١٩٧٥ إلى حوالى ٣٠ بالمئة، وربما إلى أقل من ذلك في عام ١٩٨١/ ١٩٨٢. ولكن عادت

---

(٣) نقلاً عن: ابراهيم العيسوي، «التنمية البشرية في مصر: ملاحظات في ضوء التقرير المصري لسنة ١٩٩٤،» **المجلة المصرية للتنمية والتخطيط**، السنة ٣، العدد ١ (حزيران/يونيو ١٩٩٥)، ص ٢٠.

النسبة إلى الارتفاع إلى ما بين ٤٢ بالمئة و٤٦ بالمئة في عام ١٩٩٠/١٩٩١، أي إلى مستوى مقارب لما كان ملاحظاً في عام ١٩٧٤/١٩٧٥ أو أعلى منه قليلاً.

ب ـ انخفضت نسبة الفقراء في الحضر من ٣٣ بالمئة في عام ١٩٧٤/١٩٧٥ إلى حوالى ٣٠ بالمئة، وربما أقل من ذلك في عام ١٩٨١/١٩٨٢، ثم عادت النسبة إلى الارتفاع ما بين ٣٨ بالمئة و٤٥ بالمئة في عام ١٩٩٠/١٩٩١، أي إلى مستوى أعلى بشكل محسوس مما كان ملاحظاً في عام ١٩٧٤/١٩٧٥.

ويلاحظ أن البيانات السابقة تقف عند عام ١٩٩١، وهو العام الذي شهد توقيع اتفاقية التثبيت بين مصر وصندوق النقد الدولي، ومن ثم فإنها لا تكشف عن الآثار اللاحقة لهذه الاتفاقية في ظاهرة الفقر... ولكن يجب أن نشير هنا إلى أن تطبيق سياسات التكيف الهيكلي أسبق زمنياً من توقيع اتفاقية التثبيت. فقد جرى ذلك بصورة منظمة خلال الثمانينيات، وبخاصة في النصف الثاني منها (١٩٨٦ ـ ١٩٩٠). ومع ذلك، وحتى تكتمل الصورة، نشير إلى تطورات ظاهرة الفقر بعد عام ١٩٩١ في لمحة موجزة: حيث تشير التقديرات المستقاة من بيانات بعض الأجهزة الرسمية نفسها إلى أن نصيب أفقر نسبة ٤٠ بالمئة من السكان في مصر من الدخل القومي قد انخفض من ١٩,٥ بالمئة عام ١٩٩١ إلى ١٧ بالمئة عام ١٩٩٣، بينما ارتفع نصيب أغنى ٢٠ بالمئة من السكان من ٤٢,٣ بالمئة عام ١٩٩١ إلى ٤٥,١ بالمئة عام ١٩٩٣، وذلك بحسب ما أشار تقرير التنمية البشرية في مصر والصادر عن معهد التخطيط القومي في القاهرة[٤].

ويمكن أن نستنتج من البيانات السابقة احتدام ظاهرة الانقسام الطبقي في المجتمع المصري ممثلة في ارتفاع نسبة الفقراء، إلى جانب علامات أخرى لم نذكرها، مما يؤدي إلى بروز الظاهرة التي يمكن أن نطلق عليها «الاصطفاف الاجتماعي»، بمعنى التحدد الجامد والصارم نسبياً للمواقع الاجتماعية على سلم الثروة والدخل لمختلف الفئات الاجتماعية، وبالتالي تصادم أقدارها ومصائرها بفعل السعي المتضارب إلى اكتساب طريقة محددة لممارسة الحياة.

وتتم ممارسة الحياة ـ في عصرنا ـ على عدة أبعاد نذكر منها بصفة أساسية:

أ ـ وسائل العيش التي يعبر عنها بالمصطلح الاقتصادي بأنماط الاستهلاك، والتي تتحصل في طرق المأكل والمشرب والملبس والمسكن والانتقال.

ب ـ وسائل التكسب، والتي يعبر عنها بالموقع من عملية الإنتاج، حيث يستمتع بعضهم بتملك رأس المال، بينما يقوم بعضهم الآخر بوظيفة السيطرة على طرق

---

(٤) مصر، معهد التخطيط القومي، مصر: تقرير التنمية البشرية، ١٩٩٥ (القاهرة: المعهد، ١٩٩٦)، الجدول رقم (٢ ـ ٢)، ص ٢١.

استعمال رأس المال بواسطة السلطة على اختلاف مدارجها، وفي المقابل تقوم غالبية المجتمع بكسب عيشها من عملها، يدوياً أو ذهنياً، وفي هذا المجال أو ذاك، وبهذا النمط المحدد أو غيره.

ج ـ التحسن البشري، أي الترقي في مضمار التكوين الجسدي والعقلي لبني البشر، ويتحقق هذا وذاك في عصرنا من خلال كل من خدمتي التعليم والصحة، بالمعنى الواسع لكليهما.

د ـ طرق «الاستمتاع الحيوي» بالمعنى الشامل، أي قضاء وقت الفراغ من العمل بما في ذلك الترفيه والتسلية والتثقيف الذاتي.

وعلى هذه الأبعاد الأربعة تتفاوت فرص أبناء المجتمع، وبعبارة أخرى يسود «عدم تكافؤ الفرص» بالتعبير الثقافي الدارج، حيث تتهيأ الفئة القليلة عددياً، و«الثقيلة» كيفياً، لتصدر مسرح الحياة الاجتماعية في أدوار الثروة والسلطة والمعرفة الذاتية، أي لتكون «الجيل القائد» في المستقبل لهذا المجتمع بحكم ما يحصله من دخل ومكانة وعلم وصحة جسدية وفق أفضل الفرص نسبياً. . . هذا بينما يفرض على «الفئة الكثيرة» أن تقنع بالفتات، وأن تبقى على هامش الحياة، من دون سلطة فعالة، ومن دون ثروة مادية حقيقية، وبحدود دنيا معينة من القدرات العلمية والصحية.

وإن هذه القسمة الثنائية ـ وفق التحليل السوسيولوجي ـ هي ما ندعوه بالاصطفاف الاجتماعي المزدوج، والذي تزيده سياسات التكيف الهيكلي وضوحاً عبر الزمن.

٣ ـ الكتلة الاجتماعية المندمجة

لئن كانت مقولة «الاصطفاف الاجتماعي المزدوج» تنطبق على المستوى الاجتماعي الموضوعي، فإن مقولة «الكتلة الاجتماعية المندمجة» تنطبق على المستوى الثقافي ـ الذاتي، أي على مستوى وعي الإنسان في المجتمع بذاته.

والمقصود هنا أن «الواقع الموضوعي» القائم على الانقسام أو الاصطفاف، يتحول في التصور الواعي للذات المدركة إلى «عدم الانقسام»، أي إلى «وحدة» هي التي نطلق عليها «الكتلة المندمجة».

وبعبارة أخرى، فإن القوى الجمعية التي تتنازع على «الكعكة الواحدة» تتحول في الفكر والسلوك المترجم له إلى «ذرات مفردة» لا تعود تمارس علاقاتها المتبادلة كمجموعات، ولكن كأشخاص طبيعيين. وهذا التفتت الشامل، أو التشظي، إذا صح هذا التعبير، ينسحب على كافة ميادين «التفاعل الاجتماعي»: سواء في ذلك النشاط الاقتصادي المهني، أو العمل الاجتماعي، أو الممارسة السياسية.

ولكن الأمر لا يقف عند هذا الحد، إذ تتقدم الدولة، فتتصدى لمهمة «إعادة

اللحمة» للكيان المفتت من خلال إعادة صهر الذرات المفتتة في «وحدة منظومية» للحركة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بحيث تخلق «الوهم» ـ في الوعي ـ بوحدة القوى الاجتماعية المقسمة، من أجل أن تسمح للكيان المجتمعي القائم بالاستمرار كما هو، وذلك سواء من خلال الخدمات العامة للدولة (كالتعليم)، أو من خلال الممارسة السياسية (كالنشاط الحزبي والبرلماني).

وقد شرح المفكر الفرنسي نيكوس بولانتزاس هذه الحركة اللولبية من الوحدة إلى الانقسام إلى الوحدة بالتطبيق على المجتمع الصناعي الغربي[٥]، ولكنها في رأينا أكثر انطباقاً على المجتمعات المتخلفة اقتصادياً والفقيرة، والتي تبنت دولها سياسات «الليبرالية» الاقتصادية أو «الانفتاح» وتتويجها: «سياسات التكيف»، إذ يسمح اقتصاد الانفتاح والتكيف، وبدرجة أعلى مما يسمح به الاقتصاد الصناعي المتقدم، بالتفتت الثقافي ـ السلوكي، ثم بالتوحيد على هيئة كتلة مندمجة.

ويتضح هذا بصورة جلية في الحالة المصرية... فكيف؟... لقد كان «الانفتاح» هو المدخل الذي سمح بالتعامل الموسع مع المتغيرات على مستوى العلاقة مع البلدان العربية الأخرى (وبخاصة من خلال تحويلات العاملين في البلاد المصدرة للنفط)، ومع الدول الأجنبية، وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية (وبخاصة من خلال القروض والمعونات). ومثلت «الفئات الاجتماعية المستفيدة بالدرجة الأولى من الانفتاح» القطاع الاجتماعي القائد لعملية التحول في وظيفة الدولة، بحيث تصدرت ـ وفق سماتها الاجتماعية المحددة تاريخياً ـ عملية إقامة قاعدة للنشاط الاقتصادي في المجتمع ذات طابع نوعي جديد.

ويتمثل الطابع النوعي الجديد في النشر الموسع لـ «الأنشطة غير المنتجة» على أرجاء المجتمع كافة، ومن ثم امتداد «العمل غير المنتج» إلى القطاعات كافة، بما في ذلك الخدمات التي يقوم بها جهاز الخدمة المدنية، أي خدمات الإدارة بصفة أساسية، وكذلك قطاع الخدمات الاجتماعية، وفي مقدمتها التعليم. ومن هنا تسللت ظاهرة الفساد السياسي والإداري، ثم عممت (بمعنى استغلال الطبيعة الخاصة لجهاز الدولة في إطار سيادة العمل غير المنتج لتحقيق منافع خاصة ذات أولوية على المنفعة العامة الواجبة)... وما بين الأنشطة غير المنتجة وظاهرة الفساد، اتسعت قاعدة المستفيدين من الأوضاع الاجتماعية القائمة إلى حد كبير، بحيث لم تعد هناك أقلية محدودة الوزن، ضيقة العدد، تحتكر مجمل الثروة، وإنما صارت هذه «الأقلية» أكبر حجماً وأوسع نطاقاً بما لا يقاس مع السوابق التاريخية، بل ولم تعد أقلية بالمعنى الدقيق.

---

(٥) نيكوس بولانتزاس، **السلطة السياسية والطبقات الاجتماعية**، ترجمة عادل غنيم (القاهرة: دار الثقافة الجديدة، ١٩٨٩)، ص ١٦٨ ـ ١٧٧.

وأكثر من ذلك، لقد تزايدت جموع الفئات الوسطى، وكذلك الفئات الدنيا على سلم الدخل التي تجد لها فرصاً هنا أو هناك للتكسب من خلال أنشطة غير قابلة للتسجيل في الحسابات القومية في ما يسمى «الاقتصاد الخفي» (Hidden Economy)، وأصبحت الروابط الأمامية والخلفية بين الشريحة الدخلية الأعلى والشرائح الأخرى أكثر كثافة وأشد تنوعاً بما يسمح بتمييع صورة الانقسام المزدوج، أي الطابع الاستقطابي، وتحويل أعضاء الجماعات الكبرى المصطفة إلى مجرد أفراد ساعين إلى رفع مستوى دخولهم الفردية ومندمجين في إطار كتلة اجتماعية تبدو صماء لا فرق بين مكوناتها العضوية الفردية سواء في طبيعة الوعي أو نوعية السلوك.

فهكذا يسمح اقتصاد الانفتاح والتكيف بالتفتت على مستوى الوعي والسلوك، والذي يتمظهر ككتلة مندمجة... وهي إجابتنا عن السؤال: كيف؟ والذي طرحناه سابقاً. وبعده تأتي الدولة مرة أخرى - كما سلفت الإشارة - فتقوم عن طريق أجهزتها الخدمية، وأجهزتها الإيديولوجية - على حد تعبير الفيلسوف الفرنسي ألتوسار - لتؤكد على صيغة الوحدة والكتلة من جديد.

ثالثاً: التجربة المصرية في التكيف الهيكلي مع تركيز خاص على الآثار الاجتماعية (مع الاعتماد بصفة خاصة على بيانات تقرير التنمية المصري لعام ١٩٩٥)

كانت للتجربة المصرية في الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي خلال السنوات الخمس (١٩٩١ - ١٩٩٦) سمات أساسية، تنبثق من الخصائص العامة لتجارب التكيف الهيكلي السابق في بلدان العالم الثالث.

وأهم هذه الخصائص: **أولاً** أن نجاح التكيف الهيكلي يرتبط بالسيطرة على التوازنات النقدية - المالية على المستوى الاقتصادي الكلي. **وثانياً**: أن الطابع الإيجابي لتحقيق التوازنات الاسمية لا ينفي الأبعاد السلبية الناجمة عن إغفال الأساس الهيكلي لاختلالات التوازن الاقتصادي في البلدان النامية والمتخلفة.

ونتناول في هذه الفقرة الجانب الأول والمتعلق بسجل الاقتصاد المصري في السيطرة على التوازنات الاسمية، ثم نعرج في فقرة تالية على مصاحباتها السلبية.

ونشير في ما يتعلق بالموضوع محل البحث هنا إلى المظاهر الرئيسية للنجاح المصري (الجزئي) في السيطرة على الحدود النقدية - المالية المباشرة للأداء الاقتصادي، وهي:

أ - خفض العجز في الموازنة العامة: وكما يذكر **تقرير التنمية البشرية المصري** (EHDR) عن عام ١٩٩٥، والصادر عام ١٩٩٦، فإن نسبة عجز الموازنة العامة إلى

الناتج المحلي الإجمالي قد انخفضت من ١٧,٢ بالمئة في العام المالي ١٩٨٥/١٩٨٦ إلى ٦,٨ بالمئة عام ١٩٩٢/ ١٩٩٣[٦] (بل وتذكر بعض التقديرات الحكومية الجزئية أن نسبة العجز قد انخفضت في عام ١٩٩٦ إلى أقل من ١ بالمئة. . . !).

ويعود النجاح المسجل في خفض العجز إلى سببين: **أولهما**، التقليل الجذري للنفقات الحكومية، وبخاصة على بند «الدعم»، حيث انخفض نصيبه من نفقات الموازنة العامة من ٣٥,٧ بالمئة عام ١٩٨٢ إلى ٧,٣ بالمئة فقط في عام ١٩٩٤[٧].

أما **السبب الثاني**، فهي الزيادة الملموسة في الإيرادات الحكومية، وبخاصة من ضريبة الدخل وضريبة المبيعات.

ب ـ الاتجاه النزولي لعجز الحساب الجاري ضمن سجل ميزان المدفوعات. ويذكر **تقرير التنمية البشرية** المصري السابق أن انخفاض العجز في السنوات القليلة الماضية يعود في جزء منه إلى خفض قيمة العملة المحلية بنسبة ٣٠ بالمئة عام ١٩٩١. وقد أدى هذا الخفض إلى ارتفاع هائل في تحويلات العاملين المصريين في الخارج، وكذلك في عائد السياحة. ويعتبر الفائض في حساب التحويلات بالذات (والمغذى من تحويلات العاملين في الخارج أساساً) هو العامل الرئيسي المسؤول عن التغلب على عجز ميزان التجارة المنظورة أو السلعية (الميزان التجاري)[٨].

ج ـ وهناك نقطة ثالثة (محل جدل بين الاقتصاديين) في رصيد تجربة الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي المصرية، وتتعلق بمعدل التضخم. وهنا يشير **تقرير التنمية البشرية** المصري السابق إلى انخفاض حاد في معدل التضخم محسوباً بمعدل الزيادة في الرقم القياسي لأسعار المستهلك، والذي انخفض من ٢١ بالمئة في الاثني عشر شهراً السابقة على تموز/يوليو ١٩٩١ إلى حوالى ١٠ بالمئة خلال شهر تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٣[٩] (بل وتنزل بعض التقديرات الحكومية الأولية بمعدل التضخم عن عام ١٩٩٦ إلى حوالى ٥ بالمئة إلى ٦ بالمئة من دون إيضاح للطريقة المستخدمة في حساب هذا المعدل ولا لطبيعة ونوعية البيانات التي تم الاعتماد عليها في ذلك. . . !).

ومن دون أن ندخل في جدل «تقني» حول مدى مصداقية وموثوقية مثل هذه التقديرات «المتفائلة» لمعدل التضخم السعري، فإننا نشير إلى نقطتين:

---

(٦) مصر، معهد التخطيط القومي، المصدر نفسه، ص ٢١.

(٧) المصدر نفسه، الجدول رقم (٥ ـ ١٠)، ص ٦٦.

(٨) المصدر نفسه، ص ٢٢.

(٩) المصدر نفسه، ص ٢٢.

أولاهما: تقهقر مستوى الزيادة «اللاهثة» في الأجور خلف الزيادة «اللاهبة» في الأسعار، بما يغذي عدم التناسب ـ المزمن ـ بين الجانبين.

وثانيتهما: تفاوت آثار الانخفاض المذكور في معدل التضخم في مختلف الطبقات والفئات الاجتماعية. وهنا نلجأ مرة أخرى إلى تقرير التنمية البشرية المصري حيث يذكر: «أن التضخم السعري الذي يمس نسبة الـ٤٠ بالمئة الأفقر من السكان يزيد من الناحية العملية بمعدل ٢ بالمئة إلى ٣ بالمئة على المتوسط العام على مستوى الاقتصاد القومي، وذلك باستخدام «أوزان مختلفة» لمجموعات السلع الاستهلاكية»(١٠).

١ ـ «ثمن» التكيف: التكلفة الاقتصادية ـ الاجتماعية للتوازن الاسمي

على رغم الصورة التي تبدو من السجل الظاهر للسيطرة على التوازنات المالية، فإن سياسات «التصحيح» المصاحبة لـ «وصفة» صندوق النقد الدولي الخاصة بالتكيف الهيكلي قد ولدت عدداً من الآثار السلبية المؤكدة.

وتختلف وجهات النظر حول طبيعة هذه الآثار السلبية: فبعضهم يراها نتيجة طبيعية، ولكن مؤقتة، لخوض غمار «الإصلاحات» الاقتصادية المنفذة. ومن هذه الزاوية، فإن الزمن كفيل بالتغلب على المصاعب الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن تلك الآثار.

ولكن فريقاً آخر من الاقتصاديين ـ ونحن منهم ـ يميل إلى القول إن سجل النجاح النسبي في ضبط التوازن المالي بالمعنى المحدد يجب ألا يأخذ أكثر من حجمه الطبيعي، ذلك أن التوازن المالي ينبغي النظر إليه، ليس كغاية في حد ذاته، ولكن كمجرد أداة أو وسيلة لتحقيق أهداف أخرى ـ قاعدية وأساسية ـ وهي، من جهة أولى، التنمية الاقتصادية بما تعنيه من نمو ذاتي ومتواصل وعدالة في توزيع ثمار هذا النمو، ومن جهة ثانية، رفع مستوى معيشة القوى الاجتماعية المنتجة، والتي تشكل غالبية المجتمع.

وبغض النظر عن الاختلاف في الرأي، فإنه يمكن لنا أن نقرر أن التجربة المصرية في السنوات الأخيرة تكشف في المحصلة الختامية عن نقطتين هما: تباطؤ معدل النمو، وعدم العدالة في توزيع الدخل والثروة، ومن ثم اتساع هامش الفقر في كل من المناطق الريفية والحضرية.

وفي ما يتعلق بالنقطة الأولى (تباطؤ معدل النمو)، فقد شهدت أوائل التسعينيات

---

(١٠) المصدر نفسه، ص ٢٣.

انخفاض معدل النمو إلى ما يتراوح بين ١ بالمئة و٢ بالمئة. ويتصل بذلك انخفاض مستوى الاستثمارات الثابتة كنصيب من الناتج المحلي الإجمالي، وسوء توزيعها في غير صالح القطاعات الإنتاجية والسلعية، وبخاصة الزراعة والصناعة التحويلية.

وكما يتضح من بيانات تقرير التنمية البشرية المصري لعام ١٩٩٥، فإن نصيب الاستثمار الثابت الإجمالي من الناتج المحلي الإجمالي قد انخفض من ٢٨ بالمئة في الفترة (١٩٧٨ ـ ١٩٨٢) إلى حوالى ٢٠ بالمئة خلال فترة الخطة الخمسية (١٩٩٣/ ١٩٩٧). وقد انخفض نصيب الزراعة بالذات من ٢,٢ بالمئة إلى ١,٨ بالمئة ونصيب الصناعة من ٦,٩ بالمئة إلى ٣,٦ بالمئة[١١].

أما في ما يتعلق بالنقطة الثانية، والخاصة بأوجه عدم العدالة في التوزيع، واتساع هامش الفقر، فإننا نتناولها بقدر من التفصيل في الفقرة التالية.

٢ ـ الفقر في مصر

يتطلب القضاء على الفقر في أي مجتمع توفير شرطين مسبقين رئيسيين هما:

أ ـ النمو الاقتصادي القابل للاستمرار ذاتياً، والقائم بالتالي على تطوير القوى الإنتاجية وزيادة الإنتاجية.

ب ـ إقامة النظام الاجتماعي على العدالة ممثلة في التناسب بين الجهد والعائد.

وسبق أن لاحظنا تباطؤ معدل النمو في ظل تجربة التكيف الهيكلي. أما عن التناسب بين الجهد الإنتاجي والجزاء أو مكافآت عناصر الإنتاج، فهو يكشف عن اختلال متأصل عبر مؤشرات عديدة، ليس أقلها أهمية الانخفاض المتواصل في نصيب الأجور من الدخل القومي مقارناً بنصيب «عوائد التملك».

وبناء على ما سبق، فإن سجل تجربة التكيف الهيكلي المصرية يكشف عن أثر غير إيجابي عموماً في ظاهرة الفقر، وهو ما يؤدي إلى القول إن الآثار السلبية لما يسمى بالإصلاح الاقتصادي في الفقراء والجماعات الضعيفة (Vulnérable) ليست مجرد نتائج عارضة، وإنما هي جزء لا يتجزأ من بنية سياسات «الإصلاح» و«التكيف الهيكلي»، أي جزء لا يتجزأ من حزمة السياسات الموصى بها من قبل صندوق النقد الدولي.

ويمكن أن نخلص من ذلك إلى أن الزمن غير كفيل وحده بعلاج سيئات وسوءات السياسات المذكورة تلقائياً، وإنما ينبغي أن يكون «التوجه إلى القضاء على الفقر» ركناً ركيناً في المنهج التنموي للبلاد المتخلفة اقتصادياً والآخذة في النمو..

---

(١١) المصدر نفسه، الجدول رقم (٢ ـ ٧)، ص ٢٧.

وللتدليل على موضع ظاهرة الفقر من محصلة التجربة المصرية للتكيف الهيكلي نسوق العبارات التالية المقتطعة من **تقرير التنمية البشرية المصري** عن عام ١٩٩٥: «إن لدينا من الأسباب ما يحملنا على الاعتقاد بأن الفجوة بين الأغنياء والفقراء قد اتسعت... ذلك أن تواضع معدلات النمو وارتفاع معدل البطالة وتناقص النفقات الحكومية، بالإضافة إلى إطلاق الآليات السعرية بدون نظام فعال للتعويض ـ أن كل ذلك قد أثر بالسلب على الجماعات الفقيرة والضعيفة من السكان... وتدل البيانات المستقاة من نتائج المسوح التي أجراها الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، وكذا الصندوق الاجتماعي للتنمية على أن نصيب أفقر ٢٠ بالمئة من السكان، وكذا نصيب الـ ١٠ بالمئة الأدنى قد شهد انخفاضاً في الفترة ما بين ١٩٩٠ و١٩٩٣»[١٢].

وفي ما يلي الجدول رقم (٩ ـ ١) المختصر يوضح الحقيقة الأخيرة[١٣].

الجدول رقم (٩ ـ ١)
أنصبة الفقراء والأغنياء في الدخل والإنفاق (نسبة مئوية)

السكان	١٩٩١		١٩٩٣	
	الدخل	الإنفاق	الدخل	الإنفاق
أفقر ٢٠ بالمئة	٧,٤	٧,٧	٥,٩	٨,٣
أفقر ٤٠ بالمئة	١٩,٥	٢٠,٤	١٧,٠	٢٠,٥
أغنى ٢٠ بالمئة	٤٢,٣	٤٠,٥	٤٥,١	٤٣,٤

٣ ـ الفقر وشبكات الأمان الاجتماعي

أ ـ أنشطة «الصندوق الاجتماعي للتنمية»

لقد اعتبر إنشاء الصندوق الاجتماعي للتنمية الأداة الرئيسية للسياسة الحكومية الموجهة نحو «الجماعات المستهدفة» في سياق الحماية الاجتماعية ضد الآثار السلبية لما يسمى الإصلاح الاقتصادي. وتتمثل هذه الجماعات في صغار ومتوسطي أصحاب المشروعات من ناحية، وخريجي التعليم المتوسط والعالي من جهة أخرى.

بيد أنه من الملاحظ أن المقدار الإجمالي للأموال المخصصة من الصندوق لا تتجاوز ١١٠ ملايين دولار سنوياً في المتوسط. وكما يلاحظ **تقرير التنمية البشرية المصري** السابق، فإن «الصندوق لا يتجاوز إنفاقه على الأنشطة الاجتماعية ما يعادل

(١٢) المصدر نفسه، ص ٦٤.

(١٣) المصدر نفسه، الجدول رقم (٥ ـ ٩)، ص ٦٣.

٠,٢ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا مقدار بالغ الضآلة بالنسبة لاقتصاد في حجم الاقتصاد المصري، بل وأكثر من ذلك، فإنه حتى لو وجه الصندوق كل أنشطته إلى الفقراء، فإن ذلك لن يكفي لحل مشكلة الفقر في مصر»[١٤].

ب ـ نظام التأمين والضمان الاجتماعي

بينما يملك الصندوق قدراً من الاستقلالية النسبية عن البيروقراطية الحكومية، اعتماداً على مساهمات الدول المانحة والمقرضة، فإن الوسائل الأخرى لمساعدة المجموعات الفقيرة والضعيفة تعتمد بصفة رئيسية على الموارد المستمدة من الموازنة العامة. وهناك قناتان تتنافسان على الموارد الحكومية المحدودة: **أولاهما** الإعانات الاستهلاكية المباشرة (الدعم)، والتي تستمد جذورها من التاريخ الاقتصادي المصري المعاصر، ولا سيما خلال ثورة ٢٣ تموز/يوليو (١٩٥٢ ـ ١٩٧٠)، **وثانيتهما** نظام التأمين الاجتماعي والذي يحتوي على أنظمة فرعية متعددة ذات أطر مختلفة من ناحية القواعد التنظيمية والموارد المالية.

وعلى عكس الحال مع الدعم الاستهلاكي المباشر، والذي يتناقص بصورة جذرية عبر الزمن كنصيب (بالنسبة المئوية) من الموازنة العامة الجارية، وبحيث هبط هذا النصيب من ٣٥,٧ بالمئة في السنة المالية ١٩٨٢ إلى ٧,٣ بالمئة في السنة المالية ١٩٩٤، فإن إجمالي التأمينات المنصرفة (Pensions) والمستمدة من مختلف نظم التأمين الاجتماعي الفرعية، قد ارتفعت حصته النسبية من الموازنة العامة الجارية من ٤,٣ بالمئة عام ١٩٨٢ إلى ٨,٤ بالمئة عام ١٩٩٤[١٥].

وبينما أصبح الدعم الاستهلاكي السلعي مقصوراً تقريباً على الخبز، مع وعي المثالب المرتبطة بعدم «إيصال الدعم إلى مستحقيه»، فإن المنتفعين بنظم التأمين الاجتماعي يمثلون شرائح واسعة تغطيها مظلة الضمان الاجتماعي بالمعنى العريض. ومن هذه الشرائح: أصحاب الدخول الثابتة من العاملين في جهاز الخدمة المدنية العامة، وفي القطاع العام والخاص للأعمال، وكذلك الفئات التي لا تجد عملاً أصلاً أو التي تركت أعمالها، بالإضافة إلى الجماعات الأكثر ضعفاً، وبخاصة من بين أولئك الذين لا يستطيعون الالتحاق بسوق العمل لأسباب تتصل بالنوع أو العمر أو الإعاقة أو لأسباب أخرى. وعلى رغم شمول التأمين الاجتماعي لهذه الشرائح كلها، فإن الموارد المخصصة لغرض مواجهة ظروف الفقر لا تكفي بأي حال للمساهمة في تحقيق هدف «تخفيض حدة الفقر» ولا نقول القضاء عليه.

فلذلك كله قلنا إن سياسات الإصلاح الاقتصادي ذات آثار سلبية بصفة عامة في

---

(١٤) المصدر نفسه، ص ٢٧ ـ ٢٨.

(١٥) المصدر نفسه، الجدول رقم (٥ ـ ١٠)، ص ٦٦.

ظاهرة الفقر الجماعي، وان ما تقدمه من آليات تعويضية مثل شبكات الأمان الاجتماعي لا تستطيع أن تسهم في تخفيف هذه الآثار على أي حال.

ولذلك نقول إن حل المشكلات الأساسية للبلدان المتخلفة والنامية لا يكون باتباع «وصايا» صندوق النقد الدولي وسواه من المنظمات الدولية الخاضعة للعالم الرأسمالي الصناعي الغربي، ولكن باتباع سياسة تنموية نزاعة إلى الاستقلالية والاعتماد الجماعي على النفس ومواجهة المشكلات الرئيسية للفقر وعدم العدالة.

الفصل العاشر

المغرب

١ ـ حصيلة وآفاق عملية الخوصصة في المغرب (١٩٨٩ ـ ١٩٩٦)

محمد العلج(*)

مقدمة

إن التطورات السريعة في البيئة الاقتصادية العالمية لم تعد تسمح بتنظيم ينضوي على هيمنة مطلقة للقطاع العام على المجالات الاقتصادية والاجتماعية، ولا سيما بعد أن أدت هذه الوضعية إلى المزيد من التسيب والفساد وانعدام الكفاءة الإنتاجية.

وقد اتجهت معظم حكومات البلدان المتخلفة مؤخراً نحو إدخال بعض الإصلاحات، تمثلت من جهة في إعادة تنظيم القطاع العام بهدف الفصل بين الملكية والإدارة، ومن جهة أخرى عملت على تطبيق سياسة الخوصصة.

ولا شك في أن نقطة البداية في الإصلاح الحقيقي تتمثل في إعادة رسم الدائرة التي يعمل فيها كل من القطاع العام والقطاع الخاص، وذلك في إطار ما يسمى باقتصاد السوق.

وفي هذا السياق، خطت بعض البلدان العربية خطوات لا بأس بها في هذا المضمار، ويصدق ذلك على المغرب، كما يصدق على تونس ومصر والأردن... إلخ.

(*) أستاذ باحث في المعهد الوطني للإحصاء والاقتصاد التطبيقي، المغرب.

وحري بنا أن نتساءل عن الدوافع والأسباب التي كانت وراء أخذ المغرب بهذا الأسلوب؟ ما هي خصوصيات هذه التجربة؟ أولاً من ناحية الآلية المتبعة، وثانياً من خلال الأجهزة المشرفة على عملية الخوصصة؟ وأخيراً ما هي حصيلة هذه التجربة وآفاقها؟

لذلك تسعى هذه المداخلة للإجابة عن هذه التساؤلات انطلاقاً من استعراض مراحل تطور مسلسل الخوصصة، ومروراً بتنفيذ برنامج هذه العملية، وانتهاء باستخلاص آثار هذه التجربة في تحرير الاقتصاد الوطني والوقوف عند الصعوبات الفعلية التي تواكب عملية التحويل إلى القطاع الخاص، وذلك من خلال مقاربات تستحضر الجوانب كافة المتصلة بمسلسل الخوصصة في المغرب.

- ١ -

إن الخوصصة ليست طريقاً مفروشاً بالورود، فهي تثير عدداً من المشكلات، كما أنها موضع خلط كبير، ومن الملائم أن نبدأ بتحديد المراد بهذا الاصطلاح.

الخوصصة ليست مجرد نقل ملكية المشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص. صحيح أن هذه هي أهم صورها، ولكنها إلى جانب ذلك تشمل الصور التالية[١]:

- تحويل المنشآت العامة إلى شركات مساهمة وبيع أسهمها بالتدريج إلى القطاع الخاص أو العاملين فيها.

- خوصصة الإدارة مع بقاء الملكية بأكملها في يد الدولة (طبق في الفنادق).

- نقل الاختصاصات التي كانت تقوم بها الدولة في القطاع الخاص (نظافة المدن).

- إعطاء امتياز للقطاع الخاص لاستغلال بعض الموارد الطبيعية (مثل المناجم والمحاجر ومصايد الأسماك...).

ويتبين من ذلك أن الخوصصة ليست مجرد بيع القطاع العام، ولكنها إحلال القطاع الخاص محل الدولة في مباشرة أو إدارة النشاط الاقتصادي، ومن ثم يذهب بعضهم إلى إعطاء مدلول واسع لسياسة الخوصصة باعتبارها إحدى الوسائل لتحرير الاقتصاد الوطني من خلال دعم القطاع الخاص، وتخفيض دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وإحلال قوى السوق محل القرار الإداري، وهي بالتالي تهدف، وبناء

---

(١) سعيد النجار، نحو استراتيجية قومية للإصلاح الاقتصادي (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩١)، ص ٥٧.

على هذا التصور، إلى علاج ضعف الكفاءة الاقتصادية المرتبطة بالملكية العامة للمنشآت، وتحقيق مكاسب نتيجة رفع الكفاءة الإنتاجية باستخدام أقل قدر من مصادر الإنتاج من جهة، ورفع كفاءة توزيع الموارد من جهة أخرى[٢].

ضمن هذا السياق يحدد الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الربيعية لمجلس النواب بتاريخ ٨ نيسان/ أبريل ١٩٨٨ «بأن القرار الهادف إلى تمكين القطاع الخاص من الاضطلاع بجزء مهم من الأنشطة الصناعية والتجارية التي تتولاها الآن الدولة أو مؤسساتها، ليس صادراً عن نظرة قصيرة المدى، ولا عن رغبة في مسايرة بعض الآراء التي كثر الحديث عنها، بل هو نابع من تطور بعيد المرامي، يراعي معطيات الاقتصاد المغربي في الماضي والحاضر والمستقبل».

أما وزارة الخوصصة المكلفة بمنشآت الدولة، فإن عملية الخوصصة تعني بالنسبة لها: «تخلي الدولة على المدى البعيد عن النشاطات الاقتصادية. فالمقاربة الليبرالية بالمغرب ترتكز على الاقتناع بأن المنشأة الخاصة يمكنها أن تلعب دوراً أحسن في مناخ تنافسي، وعلى تكريس دور الدولة بالأساس في ضبط الاقتصاد وتنشيطه»[٣].

هكذا رسمت السلطات العمومية دائرة عمل كل من القطاع العام والقطاع الخاص، كما حددت المقصود من مسلسل الخوصصة، والذي يتفق مع المقاربة الليبرالية التي لا تتوانى عن موقفها المتحيز إلى القطاع الخاص، والتي تعمل جاهدة على التقليل من دور الدولة من دون الاهتمام على قدم المساواة بإدخال إصلاحات على القطاع العام. وسيكتمل هذا التقييم لاحقاً، ولا سيما عندما نطلع على دوافع ومرامي عملية الخوصصة.

- ٢ -

إن استحضار الأدبيات المتعلقة بالأسباب والدوافع والأهداف التي كانت وراء عملية الخوصصة باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من عملية التقويم الهيكلي، يمكن إيجازها كما يلي:

بداية يجب التأكيد أن عملية الخوصصة تشكل الجزء الثاني من برامج الإصلاح الاقتصادي التي تهدف إلى زيادة القدرة التنافسية وتحرير الأسعار. وفي هذا السياق، فالعامل الأساسي الذي دفع المؤسسات الدولية من جهة، وبعض حكومات الدول

---

(٢) سعيد النجار، محرر، **التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربية** (أبو ظبي: صندوق النقد العربي، [١٩٨٩])، ص ١١٢.

(٣) المغرب، وزارة الخوصصة المكلفة بمنشآت الدولة، «دليل الخوصصة بالمغرب،» (١ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٦)، ص ١٦.

النامية من جهة أخرى، إلى تبني سياسة الخوصصة هو المشاكل التمويلية الناتجة من تحقيق عجز في ميزانية الدولة وميزان المدفوعات، حيث تحول الكثير من وحدات القطاع العام إلى وحدات تمتص موارد الموازنة العامة بعدما أصبحت تمثل مؤسسات لتشغيل القوى العاملة بعيداً عن مدى الحاجة إلى ذلك. هكذا بدأت دعوات تحرير القطاع العام من أعباء إدارة المشروعات غير الرئيسية في عملية التنمية، على اعتبار أن هذا القطاع مسؤول إلى حد كبير عن الأزمة الاقتصادية الحادة التي يعانيها اقتصاد الدول النامية، فهو يلعب دوراً مهماً في الارتفاع المستمر في الأسعار والبطالة بين المتعلمين، وتفاقم الاعتماد على المعونات الأجنبية، مما يهدد استقلالية القرار السياسي.

وبالنسبة للأزمة المالية التي عرفها المغرب، فإنها ترجع بحسب منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى مدى جسامة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، والذي تجاوز الحدود الحرجة التالية[٤]:

- النفقات العمومية الخاصة بالأجور والمعدات والتجهيزات.
- عجز مزمن تتحمل تكاليفه الباهظة الجماعات المحلية.
- دور الدولة في الميدان النقدي والمالي.
- تدخلات الدولة في نظام الأسعار الداخلية وضبط المبادلات.

وبناء على ذلك، فإن مساهمة الوحدات التابعة للدولة في النشاط الاقتصادي بلغت خلال السنوات الأخيرة، بحسب تقدير الحكومة حوالى:

٢٠ بالمئة من إجمالي الناتج المحلي.

٢١ بالمئة من إجمالي الاستثمارات الداخلية في المغرب.

٢٧ بالمئة من الأجور والرواتب.

و١٠ بالمئة من السكان النشيطين في الوسط الحضري العاملين في القطاع المنظم، أي حوالى ٢٠٠ ألف منصب عمل.

وفي نهاية الثمانينيات، جاءت عدة عوامل لتعجل بتبني عملية الخوصصة: استمرار النتائج السلبية التي تحققها بعض الوحدات العمومية الكبرى، والنتائج المتواضعة المترتبة عن محاولات إصلاح المؤسسات العمومية، والاهتمام بشعبية ونجاح بعض تجارب الخوصصة في بلدان أخرى، وأخيراً الاعتراف بالكفاءة المتزايدة للقطاع الخاص المغربي.

---

(٤) «Le Maroc sous le signe de l'ouverture et la libéralisation,» papier présenté à: Journées internationales de la Banque Commerciales du Maroc, 21-24 mai 1992.

- ٣ -

إن الأهداف المرجوة من عملية الخوصصة، وكما جاء في الخطاب الملكي، وفي القانون رقم (٣٩ ـ ٨٩) هي: المشاركة الشعبية، ومشاركة المأجورين، وتقوية الاقتصادات الجهوية، وأخيراً مساهمة الرأسمال الأجنبي في عمليات التفويت.

- تمكن المشاركة الشعبية كهدف أول للخوصصة من تدعيم القاعدة السوسيو ـ اقتصادية عن طريق إعطاء فرصة المساهمة لمجموعات جديدة من المواطنين، وللوصول إلى هذا الهدف، يتم اللجوء إلى بورصة القيم في الدار البيضاء، وذلك لأن:

- بيع الأسهم من طرف البورصة يمكن من توسيع قاعدة المساهمة في المقاولات العمومية المعنية.

- توفر البورصة حق الديمقراطية في ما يخص عملية تفويت الأسهم، وذلك من خلال ضمان الشروط نفسها لجميع المدخرين الصغار.

- مشاركة المأجورين: إن القانون رقم (٣٩ ـ ٨٩)، والظهير رقم (٥٧٧ ـ ٢٩٠) قد حدد شروط امتلاك الحصص أو الأسهم من طرف المأجورين.

- إن حصة المالك تحدد في حدود ٢٠ بالمئة، في حالة تفويت المساهمة، وفي ١٠ بالمئة في حالة تفويت المؤسسة بأكملها.

- تقوية الاقتصادات الجهوية: إن سياسة التفويت تسعى إلى تحقيق هدفين متكاملين: تقوية الاقتصادات الجهوية، وإزالة تمركز السلطات الاقتصادية في تحقيق الربح على الصعيد المحلي، فالخوصصة مرتبطة بالجهوية، أي أن كل مقاولة في طريق الخوصصة تكون مفتوحة أمام المواطنين القاطنين في الجهة حيث توجد تلك المقاولة.

ولكن هذا الهدف الخاص بتقوية الجهوية يواجه عدة صعوبات تتجلى في:

- عدم التوازن ما بين الجهات الغنية والجهات الفقيرة، وبالتوزيع الجغرافي السيء للاستثمارات، وأخيراً تمركز الأنشطة الاقتصادية في جهات معينة.

- مشاركة الرأسمال الأجنبي في عمليات التفويت، وبالإضافة إلى الأهداف الوطنية السالفة الذكر يجب ألا ننسى أن للقطاع الخاص هدفاً آخر يتجلى في إعطاء الإمكانية للاقتصاد المغربي على الانفتاح على الاقتصاد الأجنبي، فعملية التفويت للأجانب تعتبر عملية مربحة بفضل حسن تسيير المقاولات الذي يتمتع به المقاولون الأجانب والنابع من تجاربهم الغنية.

فالقطاع الخاص بصفة عامة يتوفر على قدرات أفضل لتحسين الإنتاج ولخلق

ديناميكية في الاقتصاد الوطني، وذلك باعتباره أكثر كفاءة على اتخاذ القرارات، وأقل إسرافاً وأكثر ميلاً نحو المنافسة الوطنية والدولية، بالإضافة إلى اعتماد على عقلية وأساليب جديدة في التسيير.

كما يهدف واضعو الخوصصة إلى أن تساعد هذه العملية على ظهور طبقة جديدة من المستثمرين الصغار، ومن تمكين الفئات الشعبية (على الأقل المتوسطة) من اقتناء أسهم المقاولات المطروحة في بورصة القيم، وذلك لتحسين وسائل العمل وإتاحة الظروف المؤاتية لأخذ نصيبهم الوافر من مكاسب التنمية الاقتصادية. كما تسعى هذه العملية إلى إتاحة الفرصة لتنمية المناطق المتخلفة بصفة خاصة. وتهدف كذلك إلى المحافظة على التشغيل، حيث يلتزم المالكون الجدد للمقاولات العامة بالاحتفاظ بالعاملين فيها، وعدم الاستغناء عنهم، كما تخصص لهم جزءاً من الأسهم لا يتعدى في أحسن الأحوال ١٠ بالمئة من رأسمال المقاولة، فضلاً عن أنها تمكن الدولة من التفرغ للقطاعات الاجتماعية (كالصحة والتعليم...) وإقامة التجهيزات الأساسية التحتية التي لا يقوم بها القطاع الخاص. وأخيراً فإن هذا التفويت يهدف إلى الحفاظ على التوازنات الاجتماعية عن طريق الحد من تمركز الثروة الوطنية في أيدي مجموعة معينة، وذلك عن طريق تحديد سقف الأسهم.

- ٤ -

في ١١ نيسان/أبريل ١٩٩٠ صادق مجلس النواب بالأغلبية على الإطار القانوني لتحويل منشآت عمومية إلى القطاع الخاص، وتتكون الهيئات المكلفة بعمليات تنفيذ الخوصصة من ثلاثة أجهزة:

- وزير الخوصصة، وهو المسؤول عن تنفيذ برنامج الخوصصة في اتخاذ الإجراءات اللازمة لإتمامه ومواكبته: انطلاقاً من إعداد برنامج عمليات التحويل وجدولتها الزمنية، ومروراً بتنظيم عمليات تدقيق الحسابات والسهر على شفافية مسلسل التفويت، وانتهاء بالتفاوض مع المقتنين وإنجاز المعاملات بالطرق التي نص عليها القانون.

- لجنة التحويلات، وهي لجنة وزارية مؤلفة من خمسة أعضاء، تدلي برأيها حول برنامج التحويلات، بما في ذلك وضعية المقاولات التي يجب خوصصتها، كما تبدي رأيها حول الحصة التي ستخصص للمأجورين أو المؤسسة التي سيتم خوصصتها، والقابلة للإسناد لمشتر واحد أو عدة مشترين، فضلاً عن إصدار عقوبات على المشترين الذين لم يحترموا التزامات التحويل.

- هيئة التقييم، وتتألف من سبعة أعضاء يعينون بظهير شريف، ويراعى في اختيارهم الكفاءة في الميادين الاقتصادية والمالية والاجتماعية، وتتولى هذه الهيئة

التقنية تحديد سعر عرض المؤسسة المطروحة للخوصصة، كما تقدم رأياً استشارياً حول إعطاء الأولوية لبعض المشترين[٥].

- ٥ -

ينص القانون على ثلاث طرق للخوصصة:

- البيع وفق الإجراءات المعمول بها في السوق المالية، وذلك بعرض الأسهم في بورصة الدار البيضاء بسعر محدد، حيث تعتبر هذه الأخيرة مؤسسة عمومية تخضع لوصاية وزارة المالية وتأخذ على عاتقها تعبئة الادخار المحلي الأجنبي والمساهمة في عملية الخوصصة. وفي أيلول/سبتمبر ١٩٩٣، تم إصدار قوانين لإصلاح بورصة القيم (إحداث مجلس أعراف القيم المنقولة (CDVM)، وإحداث هيئات التوظيف الجماعي بالقيم المنقولة (OPCVM))، وبموجب هذه القوانين الجديدة تحولت بورصة القيم للدار البيضاء إلى القطاع الخاص، وكل المالكين الجدد وكلاء للبورصة مقبولين من طرف وزارة المالية (١٣ وكيل بورصة هيئة توظيف جماعي في ٣٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦).

- طلب عروض: وهي وسيلة تجمع بين تقنية العرض العمومي للأسهم بسعر ثابت وآلية إعلان العروض المرسوم رقم ٤٠٢، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٠.

وترمي هذه الطريقة إلى تكوين نواة صلبة من المساهمين القارين ذوي المكانة المالية والخبرة المكتسبة، وذلك من أجل الاطمئنان إلى مستقبل المنشأة والحفاظ على مصالح الأقلية المساهمة.

- التفويت المباشر: وهي آلية تعتمد على المفاوضات المباشرة شريطة أن يحقق المشتري أحد الأهداف الاجتماعية المنصوص عليها في القانون، ويحدد العقد بين المشتري والوزير المكلف بالخوصصة، الحقوق والواجبات المتعلقة بالمشتري، وكذلك العقوبة التي سيتحملها في حالة عدم الالتزام بالعهود. ويعتبر التفويت المباشر طريقة استثنائية ترجع إلى اعتبارات مرتبطة بوضعية المنشأة، حيث يجب أن تطرح المقاولات ذات المردودية العالية في السوق المالية بعكس المقاولات التي تعاني العجز وتفوت عن طريق الإعلان بالعروض، وتجيز هذه الطريقة حق الشفعة بالنسبة للمشتري الذي يملك أكبر الأسهم.

ويوضح المخطط رقم (١٠ ـ ١) تسلسل مراحل الخوصصة في المغرب من بداية العملية إلى النهاية، وتبعاً للطرق الثلاث.

---

(٥) المغرب، وزارة الخوصصة المكلفة بمنشآت الدولة، المصدر نفسه، ص ١٧ ـ ١٩.

المخطط رقم (١٠ ـ ١)
مراحل الخوصصة في المغرب





إضافة إلى طرق التفويت الثلاث، تم إحداث طريقة جديدة، وهي إصدار سندات الخوصصة. فما هي السندات؟ وما الهدف من إصدارها؟

باقتراح من وزير الخوصصة المكلف بمنشآت الدولة، قرر وزير المالية والاستثمارات الخارجية أن يعمل على إصدار سندات الخوصصة بمقتضى قرار وزاري رقم ٩٥ ـ ٣٠٢٥ مؤرخ في ٢ كانون الثاني/يناير ١٩٩٦.

وسندات الخوصصة هي عبارة عن قيم منقولة ممثلة لسندات دين مصدرة من طرف الخزينة، تخول حائزها إمكانية استبدالها وتبقى مماثلة لديون الخزينة[٦].

أما أهداف إصدار سندات الخوصصة، فإنها ترمي إلى:

ـ وجود أداة مالية جديدة في المغرب تجمع بين صيغة ادخار كلاسيكية بسعر ثابت، وتوظيف ذي مردود متغير.

ـ تحسين نسبة إرضاء المكتتبين عند شراء أسهم الشركات القابلة للخوصصة لأنه في غياب المعلومات حول الادخار الحقيقي، وكذلك سلوك رغبات المدخرين، يحصل تخوف من أن الطلب يكون أقل من العرض في البورصة، وبالتالي فإنه من شأن إصدار السندات أن يمكن السلطات من إيجاد أحسن تقدير للطلب على أسهم الخوصصة من خلال تقدير الطلب الممكن الصادر عن حائزي السندات وتجميع هذه الطلبات[٧]: «من خلال سندات الخوصصة يمكننا معرفة ما يريده الشعب من سياسة الخوصصة. إنه هو الذي يوجهنا»[٨].

ـ خلق حركية جديدة قصد تسريع سيولة الخوصصة وتدفقات مداخيل الخزينة:

إن الخزينة لا تحصل على مداخيل الخوصصة إلا بعد تحويل الشركات إلى القطاع الخاص، ونظراً لأسباب تقنية، فإن عملية التحويل لمعظم الشركات لا تتم إلا في الأشهر الثلاثة الأخيرة من السنة، وبالتالي فإن سندات الخوصصة تمكن الوزارة من برمجة أحسن لمداخيل الخوصصة.

ـ نظراً للوضعية التي تعرفها بورصة الدار البيضاء، فإن إصدار سندات الخوصصة يستهدف أساساً إدخال نوع من الديناميكية، وكذلك الزيادة في سيولة البورصة، كما تسعى إلى إشباع طلب هيئات التوظيف الجماعي بالقيم المنقولة.

---

(٦) مذكرة إعلامية لوزارة الخوصصة ١٩٩٦.

(٧) *L'Economiste*.

(٨) وزير الخوصصة في مقابلة له مع مجلة *L'Economiste*.

تضم قائمة المقاولات التي ستخضع لعملية التحويل إلى القطاع الخاص ١١٢ وحدة تبعاً للقانون رقم (٣٩ ـ ٨٩) (٧٥ شركة و٣٧ فندقاً). وقد تم تعديل هذا القانون سنة ١٩٩٥ بنص أرجأ التاريخ الأقصى للتحويل المحدد في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥ إلى كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨، وأضاف إلى لائحة المنشآت القابلة للخوصصة مقاولتين ليصبح العدد ١١٤. وهكذا فإن عملية الخوصصة أصبحت تهم ٤٠ بالمئة من حقيبة الدولة[٩].

وينتمي أكثر من نصف المنشآت القابلة للتحويل إلى القطاع الصناعي، وتمثل شركات القطاع الطاقي والمالي الجزء الأكبر من القيمة المضافة.

الجدول رقم (١٠ ـ ١)
الأهمية القطاعية للمنشآت المراد تحويلها (عام ١٩٨٩)(*)

القطاع	العدد	نسبة القيمة المضافة	المناصب
الفلاحة	٣	٠,٠٦	٤١١
الصناعة الاستراتيجية	٥	٦,٢٥	١,٥٤٣
الطاقة	٢	٥٩,٣١	٢,١٠٧
المصانع	٤١	٦,١٢	١٩,٨٨٧
المؤسسات المالية	١٠	٣١,٣٢	٨,٧٥١
التجارة		٩	٣,٢٨٥
النقل والاتصالات	٢	٠,٩٣	٨٢٠
الخدمات	٤	٠,٢٧	١٢٧٩
المجموع	٧٦(**)		٣٨,٠٣٣

(*) من دون المؤسسات الفندقية.

(**) تم إدماج شركتين وإضافة شركتين. المغرب، وزارة الخوصصة المكلفة بمنشآت الدولة، «دليل الخوصصة بالمغرب،» (تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٦)، ص ١٣.

وهكذا تتسم مسيرة تنفيذ سياسة الخوصصة بصفتين اثنتين:

ـ التأخير الذي عرفته انطلاقة هذه المسيرة، حيث لم تتم عملية بيع أول مؤسسة

(٩) المغرب، وزارة الخوصصة المكلفة بمنشآت الدولة، «دليل الخوصصة بالمغرب،» ص ١٢.

عمومية سوى في شباط/فبراير ١٩٩٣، أي بعد ٣٨ شهراً من صدور قانون الخوصصة في نيسان/أبريل ١٩٩٠.

ـ ضعف وتيرة تنفيذ برنامج الخوصصة، فمن بين ١١٤ مقاولة المحدد تحويلها قبل ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨، تم تحويل ٤٩ مؤسسة إلى القطاع الخاص[١٠]، أي بمعدل إنجاز يبلغ ٤٢ بالمئة. وبلغت المداخيل المتراكمة ٩,٧ مليار درهم حتى تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦، مع العلم أن أكثر من ٦٥ بالمئة من الموارد الإجمالية متأتية من تفويت ثلاث مؤسسات فقط (الشركة الوطنية للاستثمار (S.N.I.)، والبنك المغربي للتجارة الخارجية (B.M.C.E.) وشركة إسمنت المغرب الشرقي (C.I.O.R.)).

ـ ٧ ـ

مع بداية السنة الحالية، بدأ الحديث عن صيغة معدلة لقانون الخوصصة أو الآفاق المحتملة لعمليات الخوصصة القادمة، وفي هذا السياق جاء الاستجواب الذي أجرته مغرب اليوم الأسبوعية في ملحقها الاقتصادي (٢٠ ـ ٢٦ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧) مع عبد السلام الفتوح، مدير الخوصصة، جاء الاستجواب ليلقي الضوء حول الجدل التقييمي لحصيلة تجربة الخوصصة التي ميزت سنة ١٩٩٦، والتي خلقت دينامية خاصة بإيجابياتها وسلبياتها، ومن ثم أضحت إعادة القراءة مسألة حتمية، وهذا دليل نضج التجربة.

فبعد أن اجتزنا مرحلة اكتساب الخبرة في الميدان، ومعرفة السوق عن كثب، ومعاينة الادخار، يقول المدير، مررنا إلى مرحلة أكثر دينامية، وهي المرحلة التي شهدت تحويلات ضخمة (الشركة الوطنية للاستثمار، والبنك المغربي للتجارة الخارجية)، ثم ولجنا مؤخراً مرحلة ثالثة، هي مرحلة بيع مؤسسات تطرح خوصصتها إشكالات تعود إما إلى صعوبة تمر بها (شركات تابعة لمكتب التنمية الصناعية)، أو إلى خصوصيات تميز هياكلها (البنك المركزي الشعبي) أو إلى انتمائها إلى قطاع يعيش ظروفاً حساسة (بعض شركات التأمين)، أو تأثرها بظرفية أزمة قطاعية (الفنادق). ونظراً للتعارض الذي برز بين أسلوب التحويل المباشر وفشل عروض الأسعار من جهة، وصلاحية تحديد السعر الأدنى المخولة لهيئة التقويم، وتحمل وزير الخوصصة تبعات ذلك القرار من دون أن يكون قد قرر أو ساهم في صنع القرار من جهة أخرى، فإن الوزارة تقترح أن يلغي القانون الحالي هذا التناقض، أي الدعوة إلى مرونة في التعامل مع مسألة السعر في إطار من التوافق والتراضي بين الهيئة والوزير. وهذه الفكرة لا وجود لها في قانون الخوصصة الحالي، ولذلك تسببت إشكالية السعر في تعطيل بعض

---

(١٠) انظر اللائحة المفصلة الواردة في الملحق رقم (١٠ ـ ١).

التحويلات. لذلك هناك إمكانيات لتعديل القانون، يتابع المدير، فإما أن تضع هيئة التقويم سعراً للاستئناس يمكن لوزير الخوصصة أن يغيره بحسب أسلوب التحويل، وبحسب متطلبات السوق، وإما أن يتخذ القرار بالتوافق بين الهيئة والوزير، مع إمكانية مراجعته نحو الأعلى والأسفل، وبالنسبة للمدير هناك ثغرة أخرى يعانيها القانون الحالي، وهي:

ـ كون الفوز بعروض الأسعار يراعي فقط السعر الأعلى من دون أن نأخذ بالاعتبار مسألة البرنامج الأكثر قدرة على تطوير المؤسسة الخاصة للتفويت، كما أن هناك اقتراحاً آخر للتفويت يخص التحويلات المباشرة حتى تصبح أكثر شفافية، يتمثل في نشر إعلان يخبر عموم المواطنين بأن الشركة المعنية ستكون موضوعاً للتحويل المباشر، وذلك تفادياً لكل التباس.

ولتدارك التأخير في تحصيل المداخيل المترتبة من مبيعات الخوصصة برسم السنة المالية ١٩٩٦ ـ ١٩٩٧ والبالغة ٥ ملايين درهم، والتي لم تتعد إلى حد الآن مليار درهم، أشار المدير إلى أن الوزارة تحقق معظم مداخيل الخوصصة خلال الشهور الأخيرة من السنة المالية، ولا زال هناك الكثير من العمليات من المفروض أن تسمح ببلوغ الرقم المستهدف، من بينها إيجاد صيغة لخوصصة البنك المركزي الشعبي تتيح إمكانية الحفاظ على الطابع التضامني الذي يربطه بالبنوك الشعبية الجهوية، مع اكتساب رأس مال البنك الطابع الشعبي الذي يميز نشاطه واسمه، وتشمل اللائحة أيضاً البنك الوطني للإنماء الاقتصادي، والقرض العقاري والسياحي، والشركة الوطنية للتأمين ما بين القارات وشمال أفريقيا، كما ستعرف الفترة نفسها تشكيل الأنوية الصلبة للشركة الشريفة للبترول، وشركات «سامير»، وشركة الأسمدة «فيرتيما» وصاناسيد[11].

ـ ٨ ـ

يوجز البنك الدولي الأهداف الأساسية الأربعة المتصلة بقانون الخوصصة من المغرب كما يلي[12]:

ـ تخفيض دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

ـ توسيع قاعدة المساهمين مع التركيز على الصغار منهم.

ـ تطور الاقتصادات الجهوية.

---

(١١) لمزيد من التفصيل حول هذه الشركات القابلة للخوصصة، انظر الملحق رقم (١٠ ـ ٢).

(١٢) *Rapport de la Banque Mondiale: Entreprise publique et privatisation, 1995*, p. 144.

ـ الحفاظ على التشغيل.

على ضوء هذه الأهداف والمساهمة في عملية تقييمية لبعض الجوانب المرتبطة بتدبير مسلسل الخوصصة، وبعد أن تناولنا الجانب الكمي من المنشآت العامة والوحدات الفندقية التي تم تفويتها إلى القطاع الخاص، نتطرق في هذه الخلاصة إلى النواحي الإيجابية والسلبية المترتبة عن عملية الخوصصة، آخذين بالاعتبار، إضافة إلى الأهداف السابقة، المعايير[١٣] المتعلقة بالآثار المنعكسة على الرأسمال الخاص الأجنبي، وعلى ديناميكية البورصة الوطنية، وعلى درجة مساهمة العمال المغاربة في عمليات التفويت.

بلغت مجموع مداخيل عمليات الخوصصة ٩,٧ مليار درهم حتى تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٦، منها ٢٧ بالمئة نسبة مساهمة الرأسمال الأجنبي، ومن بين المستثمرين الأجانب نجد بحسب الترتيب التنازلي:

ـ المجموعة السويسرية (Holderbank) (٨ بالمئة) المختصة في صناعة الاسمنت، والتي شاركت في شراء أسهم مصنع الاسمنت للمغرب الشرقي (C.I.O.R).

ـ المملكة المتحدة (٧,٨ بالمئة)، ساهمت في رأسمال شركة شال المغرب عن طريق شال بتروليوم الدولية، وكما شارك منتج النسيج البريطاني (Courtaulds) في أسهم شركة النسيج سلكو.

ـ الرأسمال الأمريكي (٥,١ بالمئة) الذي استحوذ على أنشطة موبيل المغرب، وساهم في صندوق التوظيفات الأمريكي الخاص برأسمال الشركة الوطنية للاستثمار (S.N.I.) والبنك المغربي للتجارة الخارجية (B.M.C.E.).

ـ الرأسمال الفرنسي (٤,٩ بالمئة) عبر اقتناء أسهم النفط طوطال المغرب من قبل طوطال فرنسا، وشراء فندق وليلي من طرف الوكيل السياحي الفرنسي (F.R.A.M.)، واقتناء أسهم شركة «S.O.D.E.R.S.» للخميرة من قبل المنتج الفرنسي للخميرة «Le Safère».

ـ مستثمرون آخرون (١,١ بالمئة)، ويتعلق الأمر بالاستثمارات السعودية والإيطالية والليبية.

لا شك في أن اهتمام الرأسمال بعملية الخوصصة في المغرب يعد مظهراً إيجابياً، وبخاصة في الظرف الاقتصادي الحالي الذي تتحكم فيه ميكانيزمات العولمة، إلا أن ذلك لا يخلو من بعض التخوفات التي يجب ألا نتغاضى عنها. والمقصود من

---

(١٣) *Lettre conjoncture*, C.C.M., no. 47 (1995), p. 12.

ذلك عدم تجاوز الرأسمال الأجنبي سقفاً معيناً، حتى لا يؤثر في استقلالية القرار الوطني. وهنا تجب الإشارة إلى أن الرأسمال الأجنبي وصلت نسبته في بعض المنشآت المخوصصة إلى حوالى ١٠٠ بالمئة. وهذا يثير تخوفات حول مصير هذه المنشآت، كما تجدر الملاحظة إلى أن المشروع الفرنسي على سبيل المثال حدد النسبة المسموح بها في حدود ٢٠ بالمئة، وذلك تخوفاً من تمركز الرأسمال الأجنبي داخل فرنسا. أما في المغرب، فلم ينص المشروع على تحديد هذا السقف، الشيء الذي يتيح الاحتكار الرأسمالي الأجنبي لبعض المنشآت، مما يتنافى مع الحفاظ على المصلحة الوطنية[١٤].

إن أحد أهداف عملية الخوصصة يتمثل في إعادة تنشيط بورصة القيم في الدار البيضاء من خلال توسيع قاعدة عدد المساهمين الأفراد. فبين حزيران/يونيو ١٩٩٣ تاريخ تفويت أول «شط» في الشركة الوطنية للنقل، وتموز/يوليو ١٩٩٦ تاريخ أحدث عملية تفويت لشركة الصلب والحديد، نجد أن نشاط البورصة قد سجل نمواً ملحوظاً، حيث إن قراءة الجدول رقم (١٠ ـ ٢)[١٥] الذي يلخص مجمل المؤشرات المتعلقة بالشركات التي كانت موضوع بيع للعموم عبر بورصة القيم، يسمح بتسجيل الملاحظات التالية:

ـ إذا أخذنا المعدل (الأسهم المكتتبة/الأسهم المعروضة)، فإننا نجد أن عدد الأسهم المطلوبة تتجاوز من بعيد حجم الأسهم المعروضة، ويلاحظ ارتفاع هذا المعدل بالنسبة للشركات الأربع التي تمت خوصصتها (جنرال تاير ٩,٤، ومصنع الاسمنت للمغرب الشرقي ٧,٧، والشركة الوطنية للاستثمار ٦,٢، والبنك المغربي للتجارة الخارجية ٦,١)[١٦]، وهو يعكس درجة دوران وتداول أسهم هذه الشركات في بورصة القيم، إذ كلما كان هذا المعدل مرتفعاً، ارتفع طلب المستثمرين على هذه الأسهم.

ـ من جهة أخرى، وعقب إجراء أول عملية تفويت، كان عدد المساهمين الخواص المغاربة في بورصة القيم في الدار البيضاء ضعيفاً جداً، حيث لم يتجاوز ١٠٠٠٠ مساهم، في حين وصل عدد الاكتتابات الفردية اليوم بالنسبة لأسهم الشركات المحولة وسندات الخوصصة إلى حوالى ٣٠١٠٠٠[١٧].

(١٤) لمزيد من التفصيل، انظر: محمد السوعلي، «سياسة الخوصصة،» الاتحاد الاشتراكي، ١/١/ ١٩٩٧.

(١٥) انظر الملحق رقم (١٠ ـ ٣) من هذا الفصل.

(١٦) معدلات محسوبة بناء على معطيات الملحق رقم (١٠ ـ ٣).

(١٧) المغرب، وزارة الخوصصة المكلفة بمنشآت الدولة، «دليل الخوصصة بالمغرب،» ص ٢٣.

ـ وفي الاتجاه نفسه تضاعفت رسملة بورصة القيم في الدار البيضاء ١٢ مرة حيث انتقلت من ٥ مليارات درهم في عام ١٩٨٩ إلى ٦٢,٣ مليار درهم في شهر آب/ أغسطس ١٩٩٦، وخلال الفترة نفسها، تضاعف رقم المعاملات عن كل جلسة منجزة لفئة الأسهم، ١٦٠ مرة، منتقلاً من ٠,٥ مليون إلى ٨١,٤ مليون في اليوم. وهذا يدل على وجود علاقة متبادلة بين تحسن المؤشرات وسرعة التحويل.

ـ مع ذلك، تجب الإشارة إلى أن هذا التطور يعود إلى أسعار الدخول إلى البورصة التي تمنح مكافأة للمدخر، ومن جهة أخرى، فإن المكتتبين الصغار، الطامحين إلى تحقيق أرباح سريعة، غالباً ما يتخلون في نهاية المطاف عن أسهمهم للمستثمرين الكبار.

ـ ويتضح من توزيع المكتتبين في الشركات المفوتة عبر بورصة القيم أن ٩٩,٨ بالمئة هم من المغاربة، و٢٤,٢ بالمئة من المغاربة المقيمين في الخارج، و٧,٥ بالمئة من المستثمرين المقيمين في المغرب، أما الأجانب فلم تناهز نسبتهم ٠,٢ بالمئة.

وبالنسبة لمساهمة المأجورين في عمليات الخوصصة، يتضح أن نسبة هذه العمليات وحصصها تتغير من شركة إلى أخرى، فهي على سبيل المثال لم تتجاوز في أحسن الأحوال ١٠ بالمئة بالنسبة لشركة الصناعات الميكانيكية والكهربائية في فاس (SIMEF)، وتدور في الغالب حول نسب ضعيفة، مثل البنك المغربي للتجارة الخارجية ٣ بالمئة، وبالنسبة لشركة اسمنت المغرب الشرقي ١,٢٢ بالمئة، وبالنسبة لشركة تمويل الشراء بالسلف ١,٧١ بالمئة، وبالنسبة للشركة الوطنية للنقل (خطوط وطنية) (CTM-LN) ٢,٦٠ بالمئة. . . إلخ[١٨].

أما عدد المأجورين المستفيدين من أسهم الشركات العشر المحولة التي يعملون فيها، فإنه لا يتعدى ٤٦٠٣ مساهمين، وهي نسبة متواضعة، وتعزى بالطبع إلى ضعف القدرة الشرائية، وانعدام الادخار، وإلى آلية تحويل الأسهم المخصصة للعمال، والتي تعتمد على أسلوب الأداء الفوري بدل إقرار شروط تحفيزية عبر الاقتراض. هذا مع العلم أن عمال القطاع الفندقي بأكمله مستثنون من المساهمة في رأسمال هذه الوحدات.

بخصوص تقييم حصيلة الخوصصة المترتبة عن العمليات المنجزة استناداً إلى طريقة التفويت، فإن التحليل يبين هيمنة طريقة البيع المباشر (٣١ عملية)، وتسعى هذه الآلية لتحقيق هدف مضاعف، ومن وجهة نظر السلطات العمومية، تعمل على إيجاد مستثمر يتمتع بالأغلبية التي تمكنه من إنجاز أهداف الخوصصة (الاستمرار في توفير السلع والخدمات، والحفاظ على التشغيل). أما بالنسبة للمشتري، فإنه يرى في طريقة

---

(١٨) لمزيد من التفصيل انظر الملحق رقم (١٠ ـ ٤) من هذا الفصل.

التحويل المباشر أسلوباً يحقق العدالة الاقتصادية، حيث إن تفويت أنشطة محطات توزيع النفط لأطراف لها نصيب من رأسمال هذه الشركات، سيمكن هذه الأطراف من توسيع حصتها في السوق من دون تحمل مخاطر الدخول في عروض عمومية للشراء (حالة تفويت الفنادق العمومية).

والملاحظ أن اللجوء إلى هذه الطريقة بكثرة يقلل من شفافية عمليات التفويت. ويدل ذلك، من جهة على ضعف الإقبال على العروض المفتوحة (السمسرة العمومية) التي تعتبر من الآليات الأكثر شفافية، ومن جهة أخرى على عدم تمكن المسؤولين حتى الآن من إيجاد المساهمين القارين (النواة الصلبة). وهذا ما يطرح بعض التساؤلات التي ترى أن عمليات الخوصصة تمثل تفويتاً للامتيازات أو حق الشفعة (حالة تفويت الفنادق العمومية).

وبالمقابل، فإن دراسة مداخيل الخوصصة تبعاً لأسلوب التفويت، تبين سيطرة طلبات العروض، وتستجيب هذه الآلية أساساً لضرورات التمويل القائمة على دمج الشركات الكبرى (SNI, BMCE, CIOR). وهذا ما يفسر أنه على الرغم من ضعف عدد عمليات هذه الطريقة، فإنها تدر على الدولة حوالى ٥٠ بالمئة من مجموع مداخيل الخوصصة، كما يتضح من الجدول رقم (١٠ ـ ٢).

الجدول رقم (١٠ ـ ٢)
خلاصات عمليات الخوصصة التي تمت إلى غاية ٣٠ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٦

الأعوام	الشركة المخوصصة				مداخيل الخوصصة (مليون درهم)			
	بيع مباشر	عروض	بورصة	مجموع	بيع مباشر	عروض	بورصة	مجموع
١٩٩٣	٤	٤	٢	١٠	١٠٨,١	٦٤٧,٩	٤٢٣,٥	١١٧٩,٥
١٩٩٤	١٥	١	٣	١٩	٧٣٣,٤٥	١٦٦٩	٤٨,٧	٢٤٥١,١٥
١٩٩٥	٧	٢	٣	١٢	٥٢,١٢	١٢٥٢,٥	٥٢٧,٣	١٨٣١,٤٧
١٩٩٦	٥	-	٢	٧	١٩٢٥,٢	-	٣٩٦,١	٢٣٢١,٣
المجموع	٣١	٧	١٠	٤٨	٢٨١٨,٨٧	٣٥٦٨,٩٥	١٣٩٥,٦	٧٧٨٣,٤٢

المصدر: المغرب، وزارة الخوصصة.

وبالنسبة لتطور الاقتصادات الجهوية، تشير المعطيات الخاصة بالتوزيع الجغرافي للجهات التي استفادت من خوصصة عشر شركات في بورصة القيم في الدار البيضاء، إلى استحواذ الجهة الوسطى على نصيب الأسد، إذ بلغت نسبة المساهمين ٦٠,٥ بالمئة، ونسبة المكتتبين ٥٥,١٢ بالمئة، في حين لم تتعد نسبة المكتتبين والمساهمين في جهة الجنوب ١,٦٤ بالمئة و٢١ بالمئة على التوالي، كما يتضح من الجدول رقم (١٠ ـ ٣).

الجدول رقم (١٠ ـ ٣)
طلب شراء الأسهم عبر بورصة القيم
(١٩٩٣ ـ ١٩٩٦) (نسبة مئوية)

الجهة	مجموع العمليات المخوصصة عبر بورصة القيم في الدار البيضاء	
	الأسهم	المكتتبون
الجنوب	٢,١	١,٦٤
تانسيفت	١,٤٣	١,٣٣
الجهة الوسطى	٦٠,٥٢	٥٥,١٢
الشمالية الغربية	١٠,٤٢	١٠,١٢
الشمالية الوسطى	٣,٦٨	٤,٦٢
الجهة الشرقية	٢,٠٩	١,٨٤
الوسطى الجنوبية	١,٥٩	٣,٠٨
مجموع الجهات	٨١,٨٤	٧٧,٧٥
المغاربة العاملون في الخارج	١٣,١٩	٢١,٩١
الأجانب	٣,١٥	٠,٢٣
هيئات التوظيف الجماعي	١,٥٩	٠,٠٢
مجهولة	٠,٢٤	٠,٠٨
المجموع العام	١٠٠	١٠٠

المصدر: بورصة القيم.

وهكذا يتضح أن مسألة تمركز رأس مال واقع ملموس في المغرب، وأن التجربة لم تساهم إلى حد الآن في إيجاد أي توازن بين الجهات، على رغم تشديد القانون على ضرورة تعزيز الاقتصاد الجهوي، ولا سيما إذا أخذنا بالاعتبار ضعف الادخار في الجهات غير المحظوظة من المغرب.

وأخيراً، إن الاستعمال الأفضل لمداخيل عملية الخوصصة يطرح نفسه، ولا سيما إذا علمنا أن هذه الحصيلة تذهب إلى الميزانية العامة للدولة، مما يتيح استخدامها في تمويل النفقات الجارية والاستهلاك بدلاً من رصد مداخيلها للاستثمار، في تقوية التجهيزات الأساسية، وبالتالي في الدفع بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المغرب.

ـ ١٠ ـ

إن الإنصاف يقتضي أن نرى الإيجابي والسلبي في أداء كل من القطاع العام

والقطاع الخاص، أي رسم دائرة عمل كل منهما، فهل يستطيع القطاع الخاص، منفرداً، إقامة اقتصاد وطني متطور ومستقل، وما هو الوزن النسبي لكل من القطاع العام والخاص؟ وما هي طبيعة العلاقات بينهما؟

إن الدعوة إلى الخوصصة بوصفها بنداً من بنود التحرير الشامل، قد اكتسبت طابعاً عالمياً[١٩]، فلا شك في أن الشركات المتعددة الجنسية تحرض على الدعوة إلى الخوصصة، وعلى تحرير الاقتصاد في بلدان العالم الثالث، فهي صاحبة مصلحة في ذلك باعتبارها المشتري الأكثر قدرة ليس فقط على اقتناء الشركات، بل الانفتاح على مخططات تدويل النشاط الاقتصادي.

وضمن هذا السياق، تفيد التجربة المغربية في الخوصصة، بإيجابياتها وسلبياتها، أن إقامة اقتصاد وطني مستقل وقيادة التنمية، تستلزم ألا تترك هذه الأخيرة للقطاع الخاص وقوى السوق (نظراً لطبيعة نشأة الرأسمالية المحلية)، وفي الوقت نفسه ألا تنفرد الدولة بعملية التنمية، بل من الواجب قيام علاقات تكامل وتنافس بين القطاعين، والابتعاد عن الإدارة المركزية وفتح المجال لمساهمة السوق في تسيير بعض الأمور، واتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية المجتمع من طغيان الدولة، وضد تحول القطاع العام إلى بقرة حلوب للرأسمالية المحلية.

لا شك في أن نقطة البدء في ذلك هي إصلاح الدولة ودمقرطتها. كما تؤكد التجربة المغربية في هذا الميدان على التحديات التي تقف أمام القطاع الخاص في المساهمة في عملية التنمية من خلال الخوصصة المتجلية في إيجاد فرص العمل الجديدة، والالتزام بتسخير أرصدة التفويت إلى الاستثمار المنتج، والحفاظ على حقوق المستهلك، وتفادي مخاوف عودة السيطرة الأجنبية ولا سيما بعد التفويتات الأخيرة في خدمات الماء والكهرباء والتطهير في الدار البيضاء (ليونيز الفرنسية)، وتفادي المخاطر التي تهدد حقوق العاملين في الشركات المخوصصة مع سن قوانين لمحاربة نمو الاحتكارات الخاصة، وكل ذلك يهدف إلى ضمان استقلالية القرار الوطني وتضافر جهود القطاعين العام والخاص في عملية التنمية.

وهكذا، فإن نجاح مسلسل الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية لا يتطلب الخوصصة فقط، بل يتطلب أساساً خلق المناخ الملائم لإنعاش الاقتصاد عبر إدخال تعديلات جوهرية على طرق تدبير وترشيد وتتبع ومراقبة القطاع العام والقطاع الخاص على حد سواء.

---

(١٩) لمزيد من التفصيل حول عالمية الدعوة إلى الخوصصة وتحرير الاقتصاد، انظر: ابراهيم العيسوي، **تحرير الاقتصاد ودور الدولة في تحقيق التنمية في الوطن العربي**، سلسلة المحاضرات العامة؛ الكتيب رقم ٣ (الكويت: المعهد العربي للتخطيط، ١٩٩٢)، ص ٣٦ ـ ٣٧.

الملاحق

الملحق رقم (١٠ ـ ١)

التمويلات المنجزة إلى غاية ٣٠ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٦

الشركة أو الفندق المخوصص	نشاط المؤسسة	الحصة (بالمئة)	التاريخ	طريقة التفويت	المشتري	الثمن المؤدى (مليون درهم)	الاستثمار ٥ سنوات (مليون درهم)
البنك المغربي للتجارة الخارجية (BMCE)	بنك تجاري	١٤,٠١	١٢/ ١٩٩٤	بورصة القيم في الدار البيضاء	مغاربة	٤٥٥,٣	
		٢٦,٠٠	٤/ ١٩٩٥	طلب عروض	مجموعة من المؤسسات المالية المغربية والدولية	١,٢٤٣,٤	غير مرقم
		٣,٠٠	١٢/ ١٩٩٤	تخويل مباشر للمأجورين	مغاربة	٨٢,٩	
شركة شالة للخياطة الصناعية (CHELCO)	صناعة الملابس	٣٢,٠٠	٤/ ١٩٩٣	تخويل مباشر	انكليزي، كورتولدس	١٠,٢	غير مرقم
شركة اسمنت المغرب الشرقي (CIOR)	صناعة الاسمنت	٥١,٠٠	٨/ ١٩٩٣	طلب عروض متبوع بتخويل مباشر	هولديكريم، فرع هولدر بنك سويسرا	٦١٤,٠	
		٣٤,٠٠	١٢/ ١٩٩٣	بورصة القيم للدار البيضاء	٩٩,١ بالمئة مغاربة	٣٢٩,٢	٢٠٠,٠٠
		١,٢٢	١/ ١٩٩٥	تفويت مباشر للمأجورين	مغاربة	١٠,٠٠	
الشركة الوطنية للنقل		٣٥,٠٠	٧/ ١٩٩٣	طلب عروض محدود	مجموعة من المؤسسات المالية المغربية	١١١,٦	غير مرقم
خطوط وطنية (CTM - LN)	النقل البري	٤٠,٠٠	٦/ ١٩٩٣	بورصة القيم في الدار البيضاء	٩٩,٥ بالمئة مغاربة	٩٤,٣	

يتبع

		٢,٦٠	١٢/١٩٩٣	المأجورون	مغاربة	٥,٢	
		١٨,٤٦	٩/١٩٩٤	بورصة القيم في الدار البيضاء بالنسبة للأشخاص الذاتيين بالخارج	مغاربة	٤٨,٧	
الشركة المغربية للمحروقات (CMH)	توزيع المواد النفطية	٥٠,٠٠	٣/١٩٩٤	طلب عروض متبوع بتخويل مباشر	مغربي - هوجيسبار	١٠٠,١	١٣٥,٠
شركة قرض التجهيز المنزلي (CREDIT EQDOM)	تمويل الشراءات	١٨,٠٠	٦/١٩٩٥	بورصة القيم للدار البيضاء	مغاربة	٧٢,٠	غير مرقم
		١,٥٤	١١/١٩٩٥	المأجورون	مغاربة	٥,٠	
الشركة المعدنية لتفراوت وتيغانيمين (CTT)	الكوبالت	٤٠,٠٠	—	بيع مباشر	مغاربة، الشركة المعدنية لإيمطر	المرحلة الثانية - بيع الشركات المعدنية	
شركة غاز - دراكون (DRAGON-GAZ)	توزيع المواد النفطية	٥٠,٠٠	٢/١٩٩٤	تخويل مباشر	مجموعة إيطالية - دارغوفينا	٠,٨٥	٢٠,٠
جنرال تاير (GENERAL TIRE)	صناعة العجلات	٢٠,٠٠	١٠/١٩٩٤	تخويل مباشر	مجموعة من المؤسسات المالية المغربية	٤٦,٠	٢٥,٢
		٢,٢١	١٠/١٩٩٤	المأجورون	مغاربة	٤,٣	
شركة الصناعة القطنية لوادي زم (ICOZ)	نسيج القطن	٩٧,٤٤	٦/١٩٩٥	تخويل مباشر	مجموعة مغربية دولية	١٠,٠٠	٣٠٠,٠٠
الشركة العربية للمنتوجات الجلدية (MAPROC)	صناعة الجلد والأحذية	٢٨,٥٧	٦/١٩٩٦	تخويل مباشر	مجموعة مغربية ليبية ساليمة هولدينغ	درهم رمزي	١,٠

يتبع

تابع

شركة موبيل المغرب (MOBIL MAROC)	توزيع المواد النفطية	٥٠,٠٠	١٩٩٤/٥	تخويل مباشر	أمريكي، موبيل بيتروليوم	١١٠,٠٠	١٥,٠٠
الشركة الصناعية للأجهزة الإلكتروميكانيكية (MODULEC)	صناعة الآلات	٧٦,٣٤	١٩٩٤/٨	تخويل مباشر	مغربي، الوزاني	درهم رمزي	٢,٥
		٨,٤٨		المأجورون	مغاربة	بالمجان	
شركة بتروم (PETROM)	توزيع المواد النفطية	٥١,٠٠	١٩٩٣/٧	طلب عروض	مغربي، مجموعة بوهايدة	١٤٥,٠	٢٠٠,٠
شركة المقاولات المعدنية (SAMINE)	الفلورين	٣٥,٠٠	–	بيع مباشر	مغربي - الشركة المعدنية لإيمطر	المرحلة الثانية - بيع الشركات المعدنية	
الشركة المغربية للتكرير (SAMIR)	تكرير النفط	٣٠,٠٠	١٩٩٦/٣	بورصة القيم للدار البيضاء	٩٩,٧ بالمئة مغاربة	١٥٠٤,٨	غير مرقم
		١,١١	١٩٩٦/٦	المأجورون	مغاربة	٨٢,٩	
شركة شل المغرب (SHELL)	توزيع المواد النفطية	٥٠,٠٠	١٩٩٣/١٢	تخويل مباشر	شال بيترولبوم الدولية	٤٥٠	٤٥٠,٠
الشركة الصناعية للملابس بالمركز (SICO Centre)	صناعة الملابس	٣٠,٠٠	١٩٩٥/٦	تخويل مباشر	مغربي، محمد الرحماني	١,٦٢	٧,٠
شركة الصناعات الميكانيكية والكهربائية بفاس (SIMEF)	صناعة المحركات	٨٩,٩٨	١٩٩٥/٧	تخويل مباشر	مجموعة مغربية بلجيكية تونسية	درهم رمزي	
		١٠,٠٠	١٩٩٥/٧	المأجورون	مغاربة	بالمجان	٤٠,٠

يتبع

تابع

شركة صناعات استخراج معادن إيمطر (SMI)	الفضة	٣٦,٠٧	١٩٩٦/٩	طلب عروض متبوع ببيع مباشر	مغربي - مناجم مجموعة «أونا»	٢٣٤,٥	غير مرقم
الشركة الوطنية للتحليل الكهربائي والبتروكيماويات بالمحمدية (SNEP)	صناعة المواد الكيماوية	٩٠,٠٠	١٩٩٣/١٠	طلب عروض	مغربي، مجموعة ديماتيت	٣٦٤,٣	٢٣٠,٠
		٥,٣١		المأجورون	مغاربة	جار به العمل	
الشركة الوطنية للاستثمار (SNI)	إنعاش الاستثمار	١٥,٦٣	١٩٩٤/١٠	بورصة القيم للدار البيضاء	مغاربة	٣٦١,١	غير مرقم
		٥١,٠٠	١٩٩٤/١١	طلب عروض	مجموعة من المؤسسات المالية المغربية والدولية	١٦٦٩,٠	
الشركة الشريفة للتوزيع والصحف (SOCHE PRESS)	توزيع الصحف	٤٠,٠٠	١٩٩٥/٧	تحويل مباشر	مغربي، عبد الله الحريزي	٢٤,٠	غير مرقم
شركة مشتقات السكر (SODERS)	صناعة الخميرة	٣٣,٣٤	١٩٩٣/٢	طلب عروض	مغاربة وفرنسيون (لوسافر)	٢٧,٠	غير مرقم
		٢,٣٩	١٩٩٣/٢	المأجورون	مغاربة	١,٦	
شركة تمويل الشراء بالسلف (SOFAC-CREDIT)	تمويل الشراءات	٣٥,٠٠	١٩٩٤/٤	طلب عروض متبوع بتحويل مباشر	مجموعة من المؤسسات المالية المغربية	٨٩,٣	غير مرقم
		١٨,٣٧	١٩٩٤/٤	بورصة القيم للدار البيضاء	مغاربة	٤٠,٠	
		٠,٨١	١٩٩٥/٨	المأجورون	مغاربة	١,٥	

يتبع

تابع

الشركة المغربية للتخزين (SOMAS)	تخزين المواد النفطية والغازية	٥٦,٠٤	٥/١٩٩٦	تخويل مباشر	مغاربة، مجموعة مكونة من ٨ موزعي المواد النفطية	٧٨,٤	١٠١,٣
الشركة المعدنية لبوغافر (SOMIFER)	النحاس	٣٤,٢٠	–	تخويل مباشر	مغربي، الشركة المعدنية لإيمطر	المرحلة الثانية ـ بيع الشركات المعدنية	
الشركة الوطنية لصناعة الصلب والحديد (SONASID)	صناعة الصلب	٣٥,٠٠	٦/١٩٩٦	بورصة القيم للدار البيضاء	٩٨,٣ بالمئة مغاربة	٤٢٠,٤	غير مطبق
شركة تحويل عسل الشمندر (SOTRAMEG)	صناعة الكحول	٦٠,٠٠	٩/١٩٩٥	طلب عروض جهوي محدود	مغربي، مجموعة فؤاد فهيم وشركاؤه	٨,٦٥	١٠,٣
شركة طوطال المغرب	توزيع المواد النفطية	٥٠,٠٠	٥/١٩٩٤	تخويل مباشر	فرنسي، طوطال ما وراء البحار	٣٠٠,٠	٣٠٠,٠
فندق أشجار اللوز		١٠٠	٢/١٩٩٣	تخويل مباشر	مغربي، شركة فلوريدا	٥,٠	غير مرقم
فندق أزغور		١٠٠	١/١٩٩٥	طلب عروض	مغربي، الشركة السياحية لورزازات	١٤,٥٥	١٧,٠
فندق باسمة		١٠٠	٩/١٩٩٣	طلب عروض متبوع بتخويل مباشر	مجموعة مغربية، ليبية، بسمات	٥٠,٠	غير مرقم
فندق الدار البيضاء (حياة ريجنسي)		١٠٠	١٢/١٩٩٤	تخويل مباشر	مغربي، أنتيريدك ـ المغرب	١٨٠,٠	غير مرقم
فندق الجزر		١٠٠	٦/١٩٩٤	طلب عروض متبوع بتخويل مباشر	مغربي، شركة التدبير الفندقي	٢٠,٠	غير مرقم

يتبع

تابع

فندق صومعة حسان		١٠٠	١٩٩٥/٥	تخويل مباشر	مغربي، قصبة جولات	٥٠,٠	غير مرقم
فندق دكالة		١٠٠	١٩٩٥/٤	طلب عروض	سعودي، عبد المجيد أبو الجدايل	٢٢,١٧	غير مرقم
فندق فريواتو		١٠٠	١٩٩٥/٩	طلب عروض متبوع بتخويل مباشر	مغربي، عبد اللطيف أبو حفص	١٣,٠	غير مرقم
فندق المرينيين		١٠٠	١٩٩٥/٥	تخويل مباشر	مغربي قصبة جولات	٣٠,٠	غير مرقم
فندق مالباطا		١٠٠	١٩٩٤/٩	طلب عروض متبوع بتخويل مباشر	سعودي، شركة مالباطا الدولية	٥٥,٠	١٥٠,٠
فندق أوكايمدن		١٠٠	١٩٩٥/٤	طلب عروض	مغربي شركة كيزي فندق	٣,٠١	١٩,٠
فندق الريساني		١٠٠	١٩٩٤/٩	طلب عروض	مغربي، شركة شاط	٨,١	٤,٧
فندق سبلنديد		١٠٠	١٩٩٦/٩	تخويل مباشر	مغاربة، راضية بنعمار وأحمد لمعاني	٠,٣	غير مرقم
فندق طارق		١٠٠	١٩٩٣/٣	طلب عروض	مغربي، الاتحاد المغربي للفنادق	١٥,٢	غير مرقم
فندق طوبقال		١٠٠	١٩٩٤/٤	طلب عروض	مغربي، نادي البحر	٣٨,٥	غير مرقم
فندق طرانز طلانتيك مكناس		١٠٠	١٩٩٤/٥	طلب عروض متبوع بتخويل مباشر	مغربي، شركة تيكيدا الإسماعيلية	٤١,٠	غير مرقم
فندق وليلي		١٠٠	١٩٩٤/٤	طلب عروض	فرنسي، شركة فرام	٣٥,٠	٣٠,٠
فندق زلاغ		١٠٠	١٩٩٤/١٢	طلب عروض	مغربي، شركة دارسي عيسى	١٧,٢٥	غير مرقم

الملحق رقم (١٠ ـ ٢)
الشركات القابلة للخوصصة عن طريق عرض عمومي للبيع
(بملايين الدراهم)

الشركة المغربية للتكرير (سامير)

SAMIR	C.S.	F.P.	C.A.	C.F.	R.N.
١٩٩٢	٥٦٣	١,١٥٠	١٢,١٩١	٥٧٣	٤٥٤
١٩٩٣	٥٦٣	١,٤٣٧	١٢,١٥٨	٣٣٩	٢٢٨
١٩٩٤	٨١٣	١,٢٢٢	١٢,٤٦١	٢٤١	١٨٥

الجزء القابل للتفويت: ٩٩,١ بالمئة. الجزء القابل للتفويت بالبورصة: من ٢٥ بالمئة إلى ٤٩ بالمئة.

المصدر: شركة سامير.

الشركة الشريفة للبترول

SCP	C.S.	F.P.	C.A.	C.F.	R.N.
١٩٩٢	٢٤٦	٣١٣	٣,٨٩٨	٩٧	٣٧
١٩٩٣	٢٤٦	٣٣٥	٤,١٢٠	١٨٣	٣٧
١٩٩٤	٢٤٦	٣٥٥	٤,٣٠٥	١٠٠	٣٦

الجزء القابل للتفويت: ٧٣,٨ بالمئة. الجزء القابل للتفويت بالبورصة: من ٢٥ بالمئة إلى ٤٩ بالمئة.

المصدر: الشركة الشريفة للبترول.

البنك الوطني للإنماء الاقتصادي

BNDE	C.S.	F.P.	C.A.	C.F.	R.N.
١٩٩٢	٣٣٦	٣٧٠	٨٠٧	١٤٩	٥٠
١٩٩٣	٦٠٠	٦٧٨	٨٦١	٢٣٣	١١٩
١٩٩٤	٦٠٠	٧٤٦	٨٦٩	٢٧٦	١٦٢

الجزء القابل للتفويت: ٤٣,٥٣ بالمئة. الجزء القابل للتفويت بالبورصة: ٢٠ بالمئة تقريباً.

المصدر: البنك الوطني للإنماء الاقتصادي.

شركة فرتيما

FERTIMA	C.S.	F.P.	C.A.	C.F.	R.N.
١٩٩٢	١٠٠	١١١	٧٦٠	٤٣	٣٦
١٩٩٣	١٠٠	١٠٩	٦٩٨	٣	- ٣
١٩٩٤	١٠٠	١٣١	٩٣٢	٢٩	٢١

الجزء القابل للتفويت: ١٠٠ بالمئة. الجزء القابل للتفويت بالبورصة: من ٢٥ بالمئة إلى ٤٩ بالمئة.

المصدر: شركة فرتيما.

شركة صوناسيد

SONASID	C.S.	F.P.	C.A.	C.F.	R.N.
١٩٩٢	٣٩٠	٧٨٤	١,٥٩٧	٣١٧	٢٤٢
١٩٩٣	٣٩٠	٧٤٤	١,٦٠١	٢٥٠	١٧٦
١٩٩٤	٣٩٠	٦٧٩	١,٦٩٦	٢١٥	١٤١

الجزء القابل للتفويت: ١٠٠ بالمئة. الجزء القابل للتفويت بالبورصة من ٢٥ بالمئة على ٤٩ بالمئة.

المصدر: شركة صوناسيد.

البنك الشعبي المركزي

BCP	C.S.	F.P.	C.A.	C.F.	R.N.
١٩٩٢	٢٩٩	١,٨٨٣	٢,٢٢٢	١٨٠	٧١
١٩٩٣	٥٧٦	٢,٢٣٨	٢,٧٠٩	٢٢٠	٧٩
١٩٩٤	٥٧٦	٢,٥٢٧	٣,٠٨١	٢٧١	٢٤٤

الجزء القابل للتفويت: ٨٥,٧١ بالمئة. الجزء القابل للتفويت بالبورصة: من ٢٠ بالمئة إلى ٧٠ بالمئة.

المصدر: البنك الشعبي المركزي.

C.S. : رأسمال الشركة

F.P. : الأموال الذاتية

C.A. : رقم المعاملات

P.C.B. : الحصة القابلة للتفويت بالبورصة

C.F.B. : فائض الرواج الإجمالي

R.N. : النتيجة الصافية

P.C. : الحصة القابلة للتفويت.

إن هذا الجدول ليس مقدماً لا على سبيل الحصر ولا بكيفية تجاوزية، إذ يمكن لوزير الخوصصة أن يقرر في أي وقت، إن ارتأى ملاءمة ذلك، إضافة أسماء الشركات الأخرى التي يضمها برنامج الخوصصة إلى هذه اللائحة. ويسري الأمر نفسه على نسب الرأسمال التي ستعرض على العموم بواسطة عروض عمومية للبيع.

الملحق رقم (١٠ ـ ٣)

العروض العمومية لبيع الشركات في بورصة القيم

الشركة	الخوصصة عن طريق بورصة القيم									
	الشركة الوطنية للنقل الشطر الأول	الشركة الوطنية للنقل الشطر الثاني	شركة اسمنت المغرب الشرقي	شركة تمويل الشراء بالسلف	الشركة الوطنية للاستثمار	البنك المغربي للتجارة الخارجية	جنرال تاير	شركة قرض التجهيز المنزلي	سامير	شركة الصلب والحديد
بورصة القيم للدار البيضاء ـ التاريخ	٣ حزيران/ يونيو ١٩٩٣	٥ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٤	٢١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٣	٥ نيسان/ أبريل ١٩٩٤	١ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٤	٢٤ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٥	١٥ شباط/ فبراير ١٩٩٥	٢٧ حزيران/ يونيو ١٩٩٥	١٨ آذار/ مارس ١٩٩٦	٢ تموز/ يوليو ١٩٩٦
ب.ق.د. الحصة المعروضة (بالمئة)	٤٠,٠٠	١٨,٤٦	٣٤,٠٠	١٨,٣٧	١٥,٦٣	١٤,٠١	٢٠,٠٠	١٨,٠٠	٣٠,٠٠	٣٥,٠٠
ب.ق.د. الأسهم المعروضة (N)	٣٧٧,٢٢٤	١٧٤,١٠٠	٧١٥,٧٠٠	١٣٧,٧٧٥	١,٢٠٣,٦٧٨	١,٤٠١,٠٠٠	١٢٦,٠٠٠	٢٠٠,٠٠٠	٦,١٩٢,٤٥٠	١,٣٦٥,٠٠٠
ب.ق.د. ثمن السهم بالدرهم	٢٥٠	٢٨٠	٢٣٠	٢٩٠	٣٠٠	٣٢٥	٢٢٨	٣٦٠	٢٤٣	٣٠٨
ب.ق.د. الأسهم المكتتبة (N)	١,٥٤٠,٤٤٧	٤٤٨,١٣٨	٥,٥٠٥,٦١٣	٥٤١,٥٠٠	٧,٤٥٦,٩٢٤	٨,٥٣٣,١٢٧	١,١٨٥,٦٠٠	٦٩١,١٦٨	١٠,٩٧٥,٧٥١	٢,٣٣٥,٠٤١
ب.ق.د. المكتتبون (N)	١١,٢٣٨	٦,٥٩٢	١٦,٢٤١	١٥,١٥٨	٤٥,٧٥٨	٥١,٤٨٥	١٥,٣٦٥	٢٢,٠١٣	٥٩,٥٦٠	١١,٤٤٩
ب.ق د. عدد المرات المكتتبة (N)	٤,٠٧	٢,٥٧	٧,٦٩	٣,٩٣	٦,٢٠	٦,٠٩	٩,٤١	٣,٤٦	٢,١٣	١,٦٤
ب.ق.د. المغاربة المقيمون بالخارج المكتتبون (N)	٤,١٤١	٦,٥٩٢	٣,٢٧١	٤٠٦	١١,٧٥٧	١٠,٢٩٣	٢٤٥	٥,٢١٤	١٢,٨٩٠	١,٩٨٢
ب.ق.د. المغاربة المقيمون بالخارج الأسهم المكتتبة (N)	٣٣٠,٩٤٧	٤٤٨,١٣٨	٣١٨,٨٧٢	١٧,١٣٧	٩٨٨,١٣٠	١,٠٧٦,١٤٨	١٤,٤٤٩	١٨٧,٩٩٩	١,٧٥٨,٩٠٢	١٣٧,٢٥٨
المرجع ـ التاريخ	تموز/ يوليو ١٩٩٣		آب/ أغسطس ١٩٩٣	نيسان/ أبريل ١٩٩٤	تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٤	نيسان/ أبريل ١٩٩٥	تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٤	غ.م.	غ.م.	غ.م.
المرجع ـ الحصة المعروضة (بالمئة)	٣٥,٠٠		٥١,٠٠	٣٥,٠٠	٥١,٠٠	٢٦,٠٠	٢٠,٠٠	غ.م.	غ.م.	غ.م.
المرجع ـ الأسهم المعروضة (N)	٣٣٠,٠٧١		٢,١٤٧,١٠٠	٢٩٢,٥٠٠	٣,٩٢٧,٠٠٠	٢,٦٠٠,٠٠٠	٦٧,٢٠٠	غ.م.	غ.م.	غ.م.
المرجع ـ ثمن السهم بالدرهم	٣٣٨,١		٢٨٦,٠	٣٤٠,٠	٤٢٥,٠	٤٧٨,٢	٦٨٤,٥٢	غ.م.	غ.م.	غ.م.

يتبع

تابع

المأجورون ـ التاريخ	تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٤	كانون الثاني/ يناير ١٩٩٥	نيسان/ أبريل ١٩٩٥	غ.م.	كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٤	تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٤	تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٥	حزيران/ يونيو ١٩٩٦	غ.م.
المأجورون ـ الحصة المعروضة (بالمئة)	٢,٦٠	١,٢٢	٠,٨١١	غ.م.	٣,٠٠	٢,٢١	١,٥٤	١,١١	غ.م.
المأجورون ـ الأسهم المعروضة (N)	٢٤,٥٢٥	٥١,٣٢٦	٦,٠٨٤	غ.م.	٣٠٠,٠٠٠	٧,٤١١	١٧,٠٨٤	٢٢٨,٩٦٩	غ.م.
المأجورون ـ ثمن السهم بالدرهم	٢١٢,٥٠	١٩٥,٥٠	٢٤٦,٥٠	غ.م.	٢٧٦,٢٥	٥٨١,٨٢	٣٠٦,٠٠	٢٠٦,٥٥	غ.م.
المأجورون ـ المكتتبون	٣٠٦	٢٠٣	٥٢	غ.م.	٢,٣٣١	٥٢٧	٦٠	٥٥٩	غ.م.

غ.م. = غير مطبق.

الملحق رقم (١٠ ـ ٤)
مساهمة المأجورين

الشركة	الحصة المخصصة للمأجورين (بالمئة)	الثمن بالدرهم	عدد الأسهم	التخفيض (بالمئة)	عدد المأجورين	الحالة
البنك المغربي للتجارة الخارجية (BNCE)	٣,٠٠	٢٧٦,٢٥	٣٠٠,٠٠٠	١٥	٢,٣٣١	لقد تم اقتناء كل الأسهم من طرف المأجورين وقد وزع البنك الأسهم على المأجورين الراغبين في الاقتناء بحسب أقدميتهم، وقدم تمويلاً لذلك بمعدل الفائدة يساوي صفراً بالمئة لشراء الأسهم.
شركة إسمنت المغرب الشرقي (CIOR)	١,٢٢	١٩٥,٥٠	٥١,٣٢٦	١٥	٢٠٣	تم شراء كل الأسهم من طرف المأجورين بمساهمة الشركة في عملية التمويل.
شركة قرض التجهيز المنزلي (CREDIT-EQDOM)	٢,٥٠	٣٠٦,٠٠	٢٧,٧٧٨	١٥	٦٠	١٧,٠٢٤ سهم (١,٥٤ بالمئة من رأس المال) تم شراؤهم من طرف المأجورين.
الشركة الوطنية للنقل ـ خطوط وطنية (CTM - LN)	٢,٦٠	٢١٢,٥٠	٢٤,٥٢٥	١٥	٣٠٦	تم شراء كل الأسهم من طرف المأجورين. التمويل عن طريق المساهم المرجعي بمعدل الفائدة صفر بالمئة.
جنرال تاير (GENERAL TIRE)	٢,٢١	٥٨١,٨٢	٧,٤١١	١٥	٥٢٧	تم شراء كل الأسهم من طرف ٩٣ بالمئة من المأجورين التمويل: المساهم المرجعي معدل الفائدة: صفر
الشركة المغربية للتكرير (SAMIR)	٣,٠٠	٢٠٦,٥٥	٦١٩,٢٤٥	١٥	٥٥٩	٢٢٨,٩٦٩ سهم (١,١١ بالمئة من رأسمال الشركة) تم شراؤهم من طرف المأجورين عن طريق التمويل الذاتي والقرض البنكي.
الشركة الصناعية للأجهزة الإلكتروميكانيكية (MODULEC)	٨,٤٨	بالمجان	١,٥٠٠	بالمجان	٤٥	تم منح الأسهم للمأجورين من طرف المساهم المرجعي.
شركة الصناعات الميكانيكية والكهربائية بفاس (SIMEF)	١٠,٠٠	بالمجان	٢٧,٠٠٠	بالمجان	٣٤٤	سيتم منح الأسهم للمأجورين من طرف المساهم المرجعي بعد إعادة هيكلة الشركة.
الشركة الوطنية للتحليل الكهربائي والبتروكيماويات بالمحمدية (SNEP)	٥,٣١	٢١٥,٠٥	٨٥,٠٠٠	١٥		ما زال ٨٥,٠٠٠ سهم بيد الدولة في انتظار الوصول إلى اتفاق مالي للتفويت.
شركة مشتقات السكر (SODERS)	٢,٣٩	٢٩٧,٥٠	٥,٥٢٠	١٥	١٢٧	تم شراء كل الأسهم من طرف ٨٢ بالمئة من المأجورين. التمويل عن طريق المساهم المرجعي بمعدل الفائدة ٣ بالمئة لشراء الأسهم.
شركة تمويل الشراء بالسلف (SOFAC)	١,٧١	٢٤٦,٥٠	١٢,٧٩٨	١٥	٥٢	٦,٠٨٤ سهم (٠,٨١١ بالمئة من رأس مال الشركة) تم شراؤهم من طرف المأجورين/التمويل من طرف المساهم المرجعي بمعدل الفائدة ٢,٥ بالمئة لشراء الأسهم.

٢ ـ مقاربة تقييمية لحصيلة تجربة الخوصصة في المغرب

مصطفى الكثيري(*)

لقد اعتمد المغرب خيار الخوصصة كأحد توجهات الإصلاحات الهيكلية ذات الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والمالية؛ وإذا كان قانون الخوصصة، الصادر في سنة ١٩٨٩ (قانون ٣٩/٨٩) والمتعلق بتحويل منشآت عمومية إلى القطاع الخاص في أعقاب الخطاب الملكي في الدورة البرلمانية نيسان/أبريل ١٩٨٨، قد نص على المقتضيات القانونية والإدارية والإجرائية المتخذة في إطار خوصصة ١١٢ مؤسسة عمومية وشبه عمومية مع شبكة من الوحدات الفندقية المستهدفة، فالواقع أن مسلسل الخوصصة في المغرب قد انطلق من قبل مع انتهاج سياسات خوصصة مقنعة وغير معلن عنها همت ـ على الخصوص ـ بنقل أراضي فلاحية من ملكية الدولة إلى الخواص، وكذلك إيجار الوحدات الفندقية التابعة لشبكات عمومية إلى بعض الفاعلين الخواص.

فلقد شرع في «تفويت» التسيير العمومي قبل خوصصة ملكية بعض مؤسسات وهيئات القطاع، وكأنه البديل الذي أرادته السلطات العمومية واختارته لتجاوز وتخطي الصعوبات والإكراهات الاقتصادية والمالية للقطاع العام، الذي لم يعد في وسع الدولة مواجهتها عن طريق تدخلاتها العمومية المتمثلة، أساساً، في الإمدادات والمساعدات المالية والتمويلية.

ومن الجدير بالذكر، أن الخطاب الرسمي الذي كان سائداً في السبعينيات والثمانينيات حول ترشيد القطاع العام وعقلنته، لم يتجسد في الواقع، ولو أن برنامجاً من هذا القبيل تم اعتماده، ورصد غلاف مالي قدره (٢٤٠ مليون دولار)، لتمويله من

(*) أمين عام اتحاد الاقتصاديين والاجتماعيين المغاربة (موريتانيا، المغرب، الجزائر، تونس، ليبيا).

البنك الدولي قبل احتوائه في إطار برنامج التقويم الهيكلي.

وهكذا لم يأت اختيار الخوصصة في سياق تصور واضح المعالم والأهداف، محدد الوسائل والأدوات؛ بل جاء نتيجة ما أملته على السلطات المالية ظروف الأزمة والضائقة المالية التي أخذت حجماً متناسباً مع تنامي المديونية الخارجية وتفاقم مستوى العجز الموازني، وعجز الخزينة، ومن ثم محدودية وسائل التمويل الذاتي للدولة.

إن هذا التوجه أملته سياسة التقويم الهيكلي المدعوم المراقب، وهو مطروح كبديل من خيار وطني إرادي.

وقد ترتب عن هذا الاختيار الاضطراري، ترجيح الهاجس المالي الآني الضيق على الاهتمامات الاقتصادية والاجتماعية، وعلى مكانة وأدوار القطاع العام في البناء الوطني والتنمية الشاملة بكل أبعادها.

إن الهدف المالي والمحاسبي هو الذي تصدر مسلسل الخوصصة، ومن ثم، شكّل الهدف المالي، المرجعية التي يمكن بها وعلى أساسها تحليل الجدوى وقياس النتائج.

لقد بلغت ـ مالياً ـ حصيلة ما تم تفويته من مؤسسات عمومية وفنادق تعدادها ٤٩ وحدة في السنوات الخمس الممتدة من عام ١٩٩١ إلى عام ١٩٩٦، ما مقداره ١٠,٠٣٣ مليار درهم (وهي تقريباً مليار دولار)؛ إنها حصيلة متواضعة لم تكن في مستوى التطلعات والتوقعات الرسمية. وإذ تم رصد عائدات الخوصصة ضمن موارد الميزانية العامة للدولة، لم تكن لتلك العائدات آثار مالية ملموسة في الغلاف المالي الإجمالي لقوانين المالية السنوية الستة. وأكثر من هذا، فإن العائدات المالية الناتجة من الخوصصة، لم تسهم في تمويل استثمارات عمومية جديدة؛ كما لم تسهم في التراكم المالي العمومي، من حيث إعادة إنتاج الملك العمومي عن طريق إحداث مشاريع وبرامج تنموية أو المساهمة فيها؛ كما أنها لم تستجب، عملياً، للمقاصد المرسومة لها في دعم مقاولات الشباب عن طريق توفير وتأمين رصيد مالي في حدود مليار درهم سنوياً كمساهمة في إنشاء مقاولات، وخلق فرص عمل لتشغيل الشباب بالاعتماد على التشغيل الذاتي؛ ومن الناحية الاجتماعية، فإن المؤسسات «المفوتة» إلى القطاع الخاص، لم تقم ببلورة «الوظيفة الاجتماعية» في مجال دعم التشغيل في تكاملها مع الوظائف المالية والاقتصادية. والملاحظ أن تيار الخوصصة الجارف، أخذ يستحوذ على قطاعات ومرافق اجتماعية كمرفق توزيع المياه الصالحة للشرب والتطهير، مع أن القطاع العام هو الأجدر بتوليها والإشراف عليها وتحسين تسييرها بتحسين ظروف عمل القطاع.

ويتجلى من خلال استعراض حصيلة تجربة الخوصصة، محدودية العوائد المالية و«دنية» النتائج الاجتماعية والاقتصادية.

فإلى حدود شهر آذار/مارس ١٩٩٧، تتجلى عمليات خوصصة المؤسسات العمومية وشبه العمومية، كما أعدتها وزارة الخوصصة المكلفة بمنشآت الدولة. وقد مرت خمس سنوات على انطلاق برنامج الخوصصة. فقد انطلقت العملية الأولى للتحويل في شهر شباط/فبراير ١٩٩٣، وتم تفويت ٣١ شركة و١٨ فندقاً إلى القطاع الخاص بمجموع ٤٩ مؤسسة، أي بمعدل عملية تحويل واحدة في كل شهر.

وقد بلغت المداخيل الإجمالية للخوصصة ١٠,٠٣٣ مليار درهم، وبلغت قيمة الاستثمارات، المتعهد بها من طرف المستثمرين، ٢,٢٦٣ مليار درهم على مدى خمس سنوات. وتتوزع المداخيل كما يلي:

ـ سنة ١٩٩٣	:	٢٢١٧,٤ مليون درهم
ـ سنة ١٩٩٤	:	٣٧٠٥,٤ مليون درهم
ـ سنة ١٩٩٥	:	١٥٠٩,٢ مليون درهم
ـ سنة ١٩٩٦ (٦ أشهر)	:	١٦٣٠,٩ مليون درهم
ـ سنة ١٩٩٦ ـ ١٩٩٧ (آذار/مارس ١٩٩٧)	:	٩٧٠,٧ مليون درهم
المجموع		١٠٠٣٣,٦ ملايين درهم

إن نسبة ٧٣,٦ بالمئة من مداخيل الخوصصة، جاءت من طرف المغاربة. ولم تشكل المداخيل الأجنبية إلا ٢٦,٣ بالمئة. لقد تمت عمليات «التحويل» وفقاً لمقتضيات القانون رقم (٨٩ ـ ٣٩)، المتعلق بتحويل منشآت عمومية إلى القطاع الخاص. وهكذا، فقد تم تقديم ٦٦ طلب عروض، منها ٤٥ من دون جدوى؛ و١٨ منها ناجحة و٣ ما زالت مفتوحة تتعلق بمعامل السكر. ومن بين هذه العمليات تم «تفويت» ٢٧ منشأة عن طريق البيع المباشر منها:

ـ ٨ لاحترام حق الشفعة (شركة شالة للخياطة الصناعية (CHELCO)؛ فندق أشجار اللوز (H. Les Amandiers)؛ شركة موبيل (MOBIL)؛ شركة طوطال (TOTAL)؛ الشركة المغربية للمحروقات (CMH)؛ الشركة الصناعية للملابس بالمركز (SICOCENTRE)؛ الشركة المغربية للتخزين (SOMAS)؛ شركة استخراج معادن إيمطر (SMI)).

ـ ٨ بعد طلب عروض من دون جدوى (فنادق: «بسمة» (H. Basma)؛ «الجزر» (H. Les Iles)؛ «مالاباطا» (H. Malabata)؛ «فريواتو» (H. Friouato)؛ «عبر المحيط» (H. Transatlantique) في مكناس؛ و٣ شركات معدنية).

ـ ٣ لإنقاذها من الإفلاس (الشركة الصناعية للأجهزة الإلكتروميكانيكية (MODULEC)؛ شركة الصناعة الميكانيكية في فاس (SIMEF)؛ الشركة العربية للمنتوجات الجلدية (MAPROC)).

ـ ٨ لأسباب أخرى، حددها القانون (الجهوية، الحفاظ على الشغل) وهي: شل (SHELL)؛ جترال تاير (General Tire)؛ فندق الدار البيضاء (H. Casablanca)؛ معدل إيكوز (ICOZ)؛ الشركة الشريفة لتوزيع الصحف (SOCHRPRESSE)؛ فندق حسان (H. Hassan)؛ فندق المرينيين (H. Les Merindes)؛ فندق سبلانديد .H) .(SPLENDID)

كما تم تفويت ١٨ منشأة عن طريق طلب عروض، وهي: البنك المغربي للتجارة الخارجية (BMCE)؛ شركة اسمنت المغرب الشرقي (CIOR)؛ ستيام ـ إل إن (CTM-LN)؛ شركة بتروم (PITROM)؛ شركة تمويل الشراء بالسلف -SOFAC) (CREDIT؛ سنيب (SNEP)؛ الشركة الوطنية للاستثمار (SNI)؛ شركة مشتقات السكر (SODERS)؛ شركة تحويل عسل الشمندر (SOTRAMEG)؛ فنادق: أزغور، دكالة، أوكايمدن، الزياني، طارق، توبقال، وليلي، زلاغ.

كما تم إنجاز ١١ عملية تفويت عن طريق بورصة القيم للدار البيضاء، وكانت سبباً في إنعاش هذه البورصة التي أصبحت تضم ٣٠٠,٠٠٠ مساهم.

وقد بلغ، إلى حد الآن، عدد المأجورين المستفيدين من أسهم الشركات المحولة ٤٥٦٩ مساهماً.

أما في ما يخص التكاليف المباشرة لهذه العمليات، فقد بلغت ٤٥٠ مليون درهم، وتغطي هذه التكاليف عمليات التدقيق والتقويم التي نضطر إلى إعادتها في حالة طلب عروض من دون جدوى: مصاريف البيع، الإشهار، تكاليف إعادة تقويم المؤسسة، نفقات الوزارة، وكذلك قيمة المساعدة التقنية.

وبالنسبة لجدوى عملية الخوصصة، فليس بخاف أن تقييماً اقتصادياً حقيقياً لا بد له من مقارنة تطور الشركة خلال السنوات الخمس التي قضتها بعد الخوصصة، مع الفترة الزمنية نفسها (٥ سنوات) التي سبقت عملية الخوصصة. ونظراً إلى أن هذه المدة لم تستوف بعد، وحيث إن هذا التقييم يجب أن يأخذ بعين الاعتبار تطور حالة عينة واسعة من الشركات، فإنه يستعصى إجراء تقييم شامل للعملية. بيد أنه، وبحسب المعطيات والاستنتاجات الرسمية، تنبغي الإشارة إلى جملة من المعطيات الواضحة، وهي التالية:

ـ لم تسجل أية حالة إغلاق للشركات أو الفنادق بعد خوصصتها.

ـ لم يسجل أي تسريح للأجراء في جل الحالات.

ـ لم يسجل أي تراجع في نشاط ورقم معاملات الشركات بعد خوصصتها.

ـ لم يسجل أي تراجع نهائي في قيمة أسهم الشركات المباعة عبر البورصة.

- لم يسجل أي نزاع بين المساهمين بعد الخوصصة.

ودائماً بحسب المنظور الرسمي، تم تسجيل بعض النتائج الإيجابية:

- رفع رأسمال ٥ شركات عبر البورصة، واحدة منها تمت في السوق الدولية (GDR-MBCE) (الطرف الألماني).

- تشغيل ٣ شركات بيعت في حالة إغلاق، وكذلك بعض الفنادق.

- استثمارات مهمة في كثير من الشركات نذكر منها: شل (SHELL)، ستيام - إل إن (CTM-LN)؛ جنرال تاير (General Tire)؛ والبنك المغربي للتجارة الخارجية (BMCE)... إلخ.

وبصورة إجمالية، يمكن القول بأنه إذا كانت هذه هي حصيلة ٥ سنوات من مسلسل الخوصصة، فإن هناك نقصاً في ميدان تحليل الجدوى وتقدير التكاليف وإجراء التقييم الاقتصادي للعملية. وفي نظر وزارة الخوصصة المكلفة بمنشآت القطاع العام، هناك مؤشرات أخرى تدل على جدوى عملية الخوصصة على الاقتصاد بصورة عامة، نذكر منها:

١ - نشاط السوق المالية، حيث تضاعفت «رسملة» البورصة، منذ انطلاق برنامج الخوصصة، إلى غاية ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦ بنسبة ١٥ مرة، كما تضاعف، خلال الفترة نفسها، معدل رقم المعاملات اليومي بـ ١٦٠ مرة منتقلاً من ٤٩٥,٠٠٠ درهم إلى ٧٩,٠ مليون درهم.

٢ - تزايد الاهتمام الأجنبي بالمغرب كسوق ناشئة.

٣ - تطور بنية السوق المالية في ظرف قياسي (٣٠ هيئة للتوظيف الجماعي، والشركات ذات الرأسمال المتغير، ١٦ شركة بورصة).

٤ - تغير مركز البورصة وتحديث آلياتها.

٥ - تعبئة الادخار العمومي بقيمة عالية: ما يناهز ٤ مليارات درهم سنوياً عبر البورصة.

٦ - تعبئة الادخار بالنسبة للرعايا المغاربة المقيمين في الخارج.

٧ - وقد أدت هذه الديناميكية إلى خلق فرص للشغل، ولا سيما ما يرتبط بقطاع الخبرة والمحاسبة والمالية والاتصال وغير ذلك. وهذه كلها انطباعات وارتسامات رسمية ينبغي إخضاعها للمعاينة التجريبية وللمقارنة والتحليل الدقيق.

إن ما يمكن الوصول إليه من استنتاجات وخلاصات أولية، هي أن تجربة الخوصصة في المغرب تطرح إشكالات من أهمها وأبرزها:

- المراهنة على أبعاد الخوصصة المالية والاقتصادية والاجتماعية، التي لم ترق إلى مستوى ما كان منتظراً ومتوقعاً لها.

- استئثار المبادرة الخاصة، ورأس المال الخاص، بمجالات تدخل القطاع العام، هو توجه تساهلي وسكوني لا يرقى إلى مستوى التوظيف الشمولي والاستخدام التام للمخزون الاقتصادي المتوفر والمتاح. فالأحرى بالقطاع الخاص أن يأخذ مسار الانخراط الموضوعي في توظيفات جديدة من شأنها الرفع من مستوى الأداء للقدرات الإنتاجية الذاتية للبلدان التي اختارت الخوصصة منهجاً للتنمية.

- اعتماد البلدان التي انخرطت في مسلسل الخوصصة المطلقة على حساب القطاع العام على الغير من دون الاعتماد بالأساس على الذات كتوجه لإحلال القطاع العام محل اختبار من شأنه أن يحد من قدراتها التنافسية، وموقعها التفاوضي في ظل واقع العولمة، وتدويل الاقتصادات من حيث إنها تتجه إلى المتعاملين مع الخوصصة أنفسهم من رأس مال خاص أجنبي. فأولى للرأسمال الأجنبي أن يتجه إلى تمويل مباشر لاستثمارات جديدة.

فالخوصصة في نهاية الأمر، لا يمكن على الإطلاق اعتبارها إطاراً أو فضاء جديداً أو بديلاً من القطاع العام وأدواره في إسناد التنمية وتفعيلها. فللدولة مهام متميزة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً في ظل استراتيجيا للتنمية المتكاملة والمنسجمة تجمع بين القطاع العام، والقطاع الخاص، والقطاع الاقتصادي المختلط، والقطاع التعاوني، ومن ثم فإن كل تصور لسياسات اقتصادية واجتماعية هادفة وفاعلة يرتكز على قاعدة توزيع الأدوار وتوضيح قواعد العمل، والتعامل بين كل من القطاع العام والقطاع الخاص.

الفصل الحادي عشر

تونس

تجربة تونس في الإصلاح الهيكلي والخوصصة

المنصف عباس(*)

مقدمة عامة

يشهد العالم تغيرات وتحولات كبيرة وبارزة تكمن في تحول سريع إلى اقتصاد السوق وما يرافقه من تحرير في النشاط الاقتصادي. وتشمل هذه المتغيرات العديد من دول العالم، وبخاصة الدول النامية التي تبنت النظام الاقتصادي المركزي.

وتهدف هذه التحولات في هيكلية اقتصادات هذه الدول إلى الحد من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وتطوير دور القطاع الخاص، مع التدرج في نقل الملك العمومي إلى الخواص.

وتعتبر الخوصصة حديثة العهد نسبياً، ففي مطلع الستينيات مارست أغلب الدول الصناعية، كبريطانيا وفرنسا وإيطاليا وأسبانيا، الخوصصة في مختلف القطاعات الاقتصادية.

وفي السنوات الأخيرة امتدت فكرة الخوصصة إلى الكثير من الدول النامية في أمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا، ومن ضمنها البلدان العربية.

وسنحاول من خلال هذه الورقة التعرض إلى التجربة التونسية في مجال الإصلاح الهيكلي والخوصصة.

(*) معهد الاقتصاد الكمي، تونس.

أولاً: الفترة السابقة للإصلاح الهيكلي (١٩٨٢ ـ ١٩٨٦)

امتاز الوضع في الفترة السابقة للإصلاح الهيكلي بـ :

أ ـ عدم استقرار الظروف المناخية.

ب ـ تقلبات أسعار الصرف.

ج ـ تقلص الطلب العالمي.

د ـ انخفاض أسعار المنتجات الرئيسية المعدة للتصدير.

١ ـ الإنتاج والتشغيل

بلغ نمو الناتج المحلي الإجمالي طيلة السنوات الخمس السابقة للإصلاح الهيكلي معدل ٢,٩ بالمئة سنوياً. وجاء هذا المعدل كنتيجة لتطور متفاوت من عام إلى آخر اتسم بخاصة بركود النمو عام ١٩٨٢ بسبب التقاء عوامل غير ملائمة يرجع بعضها إلى:

أ ـ عدم استقرار الظروف المناخية.

ب ـ اشتداد الأزمة الاقتصادية العالمية.

ويرجع بعضها الآخر إلى مشاكل خاصة بذلك العام تتعلق ببروز صعوبات فنية في مستوى بعض الوحدات الصناعية الكبرى كصناعات الاسمنت والحديد والفوسفات. . .

وبعد أن انتعش النمو طيلة الأعوام الثلاثة التالية: ١٩٨٣ و١٩٨٤ و١٩٨٥ بفضل:

أ ـ نهوض النشاط الزراعي الذي حقق نمواً بـ ٨,٢ بالمئة سنوياً.

ب ـ تطور الصناعات المعملية غير الغذائية التي سجلت نمواً بـ ٧ بالمئة سنوياً.

عاد الفتور من جديد عام ١٩٨٦، فانخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ١,٢ بالمئة تحت تأثير:

أ ـ تراجع الإنتاج الزراعي (– ١٢,٥ بالمئة).

ب ـ تباطؤ النمو في الصناعات الغذائية (١,٢ بالمئة).

ج ـ تباطؤ النمو في الصناعات المعملية غير الزراعية (٣,٣ بالمئة) من جراء انخفاض الطلب الداخلي وصعوبات التزويد.

إلا أنه كان أشد حدة نسبياً في مستوى بعض الأنشطة المتجهة نحو التصدير، وبخاصة منها:

- السياحة (- ٢,٥ بالمئة).
- النسيج (٣,٤ بالمئة).
- النقل الجوي والبحري (٣,٣ بالمئة).
- صنع الأسمدة (٦ بالمئة).

وذلك بسبب العراقيل التي اعترضت ترويج المنتجات التونسية في الأسواق الخارجية طيلة تلك المدة.

وشهدت **إحداثات الشغل** طيلة الخماسية السابقة للإصلاح الهيكلي تراجعاً كبيراً، ولم تتجاوز الإحداثات الجديدة في القطاعات غير الزراعية الـ٢٠٠ ألف شغل، منها ١٤٥ ألف شغل جديد في القطاعات المنتجة.

وبلغ عدد السكان المشتغلين خلال هذه المدة معدل ٢,٣ بالمئة سنوياً، مقابل ارتفاع في عدد السكان النشطين بمعدل ٣,٦ بالمئة.

ولم تسد فرص التشغيل في الخارج الفجوة بين عرض العمل والطلب عليه على غرار ما تم في السابق، بل على العكس، فقد اتسعت أكثر من جراء تغير ظروف الهجرة.

وهكذا فقد ارتفع عدد العاطلين عن العمل من ١٧٠ ألف شخص عام ١٩٨٠ إلى ٢٤٥ ألفاً عام ١٩٨٤، وإلى ٢٦٣ ألفاً عام ١٩٨٦.

كما اتسم **التوازن المالي** بتوترات مهمة بسبب:

أ ـ تزايد الطلب الداخلي ما بين عامي ١٩٨٢ و١٩٨٤ نتيجة تحسن المداخيل، وتضخم النفقات العامة.

ب ـ انخفاض الموارد الخارجية عام ١٩٨٥، وخصوصاً عام ١٩٨٦، من جراء انهيار أسعار النفط.

٢ ـ الطلب الداخلي

ارتفع الطلب الداخلي (استهلاكاً واستثماراً) بسرعة في البداية من جراء السياسة التوسعية المتوخاة على صعيد المداخيل والنفقات العامة، ثم وقعت السيطرة عليه بعد ذلك بهدف التخفيف من الضغوط المسلطة على ميزان المدفوعات، مما مكن من إقرار اتجاه أكثر واقعية يتلاءم مع الموارد المتاحة للبلاد.

وعلى هذا الأساس فإن الاستهلاك الذي يمثل قرابة الثلاثة أرباع من الطلب الداخلي تزايد خلال الأعوام ١٩٨٢ و١٩٨٣ و١٩٨٤ بنسق معدله ٤,٥ بالمئة بالأسعار الثابتة، مقابل نسبة ٢,٣ بالمئة للناتج المحلي الإجمالي نتيجة:

ـ التطور المهم الذي حصل في الأجور أثناء هذه الفترة.

ـ الزيادة الحاصلة في التحويلات الاجتماعية.

وقد أمكن بعد ذلك ترشيد الاستهلاك بفضل الإجراءات العديدة التي تم اتخاذها والمتمثلة في فصل العلاقة بين الأجور والأسعار والتخفيض في النفقات العامة.

وبذلك أمكن حصر تزايد الاستهلاك في حدود ٢,٣ بالمئة سنوياً، أي بنقص نقطة واحدة تقريباً عن نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي، مما سمح بتعديل الاتجاه المسجل في السنوات الأولى من الخماسية بصفة محسوسة، فانحصرت زيادة الاستهلاك بالنسبة لكامل الخماسية في حدود ٤,٢ بالمئة سنوياً مقابل ٢,٩ بالمئة بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي.

أما على مستوى الأسعار الجارية، فقد كان الفارق بين تزايد الاستهلاك (١٥ بالمئة سنوياً) والناتج (١٣,١ بالمئة سنوياً) أكبر بسبب تطور الأسعار عند الاستهلاك بنسق يفوق نمو الأسعار عند الإنتاج نتيجة تدهور شروط المبادلات.

وترتب عن هذا الوضع انحدار في تعبئة الادخار من ٢١,٩ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٨٢ إلى ١٦,١ بالمئة فقط عام ١٩٨٦.

وشهد الاستثمار، وهو المكون الثاني للطلب الداخلي، التطور نفسه تقريباً، ذلك أنه نما بسرعة خلال الفترة الأولى تحت تأثير ازدياد قروض الجهاز النقدي ونفقات الميزانية ليبلغ في الأعوام ١٩٨٢ و١٩٨٣ و١٩٨٤ حوالى ٥٢٨٥ مليون دينار، يعني قرابة ٣٢ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، مما مكن من الشروع في إنجاز العديد من المشاريع الكبرى، وإنهاء الأشغال لبعضها قبل الأوان المبرمج لها.

إلا أنه وقع التخفيض في حجم الاستثمار بصفة إرادية عامي ١٩٨٥ و١٩٨٦ حرصاً على التخفيض من الضغوط المسلطة على ميزان المدفوعات، فتراجع بذلك الاستثمار إلى ٢٦,٨ بالمئة من الناتج عام ١٩٨٥، ثم إلى ٢٤,٦ فقط عام ١٩٨٦.

وهكذا فإن الإنجازات الجملية لكامل الفترة الممتدة من ١٩٨٢ إلى ١٩٨٦ بلغت آخر الأمر ٨٨٨٥ مليون دينار تمثل ٢٩ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، وينحصر التجاوز بالدرجة الأولى في:

ـ الصناعات غير المعملية كالكهرباء (١١٨ مليون دينار) تبعاً لارتفاع تكلفة بعض المشاريع بسبب تقلبات أسعار الصرف.

ـ مستوى الخدمات، وبصورة أدق في مستوى بناء المساكن (٧٢١ مليون دينار)، وهو نشاط لا يزال يستأثر بجزء مهم من الادخار العائلي.

ويكشف توزيع الاستثمار بين الأعوان الاقتصاديين أن التجاوز يعزى على حد سواء إلى القطاع العام والقطاع الخاص. وهكذا ونظراً لطبيعة الاستثمارات في القطاع الخاص التي تمتاز عادة بضعف حجم رأس المال وسعة القدرة على التشغيل، فإن:

ـ نصيب الاستثمارات المنتجة والمشغلة الكثيفة لليد العاملة كان دون المتوقع، وبلغ ١٩ بالمئة بدلاً من ٢٨ بالمئة من مجموع الاستثمار.

ـ إضافة إلى أن قسط الاستثمارات المنتجة ذات التكلفة المرتفعة بلغ ٤١ بالمئة.

ـ وعلى العكس، سجل تجاوز بالنسبة لنصيب الاستثمارات في البنية الأساسية والسكن بلغ ٤٠ بالمئة.

٣ ـ الطلب الخارجي

من جهة أخرى، سجل الطلب الخارجي، من جهة أخرى، تطوراً معاكساً، فقد نمت صادرات السلع والخدمات باستثناء الطاقة على نسق متواضع لم يتجاوز ٢,٣ بالمئة سنوياً، أي بنسق دون تطور الناتج المحلي الإجمالي. وتعزى هذه النتيجة السلبية بخاصة إلى:

ـ السلع الزراعية والغذائية التي تأخرت بـ (– ٥,٩ بالمئة).

ـ قطاع السياحة الذي تخلف بـ (– ٣,١ بالمئة).

٤ ـ التوازن المالي

طبيعي أن تؤثر هذه التطورات المختلفة على صعيد العرض والطلب في التوازن المالي، وقد ضاعفت من وطأة العوامل الأخرى المسلطة عليه، والمتمثلة بخاصة في تقلبات سوق الصرف والتدهور المتواصل في شروط المبادلات.

ففي مستوى **المالية العامة**، كانت الضغوط حادة تحت تأثير:

ـ النمو السريع للنفقات.

ـ انحسار الموارد الذاتية.

ذلك أن نفقات الميزانية شهدت خلال السنوات: ١٩٨٢ و١٩٨٣ و١٩٨٤ نمواً مطرداً بلغ معدله ٢١,٥ بالمئة سنوياً، مقابل نمو سنوي للناتج المحلي الإجمالي بـ ١٤,٧ بالمئة.

وتعزى الزيادة أساساً إلى:

أ ـ تضاعف تدخل الصندوق العام للتعويض للتحكم في الأسعار الداخلية الذي بلغ ٢٤٦ مليون دينار عام ١٩٨٤.

ب ـ تضاعف خدمة الدين العام أكثر من مرتين بسبب تقلبات سعر الصرف، وبلغت ٣٥٦ مليون دينار عام ١٩٨٤.

ج ـ ارتفاع نفقات التجهيز.

د ـ استقرار النفقات على البنية الأساسية.

هـ ـ استقرار المنح والمساهمات.

و ـ بقاء القروض في مستوى مرتفع.

ز ـ زيادة الأجور في الوظيفة العمومية بنسبة ١٩ بالمئة سنوياً طيلة الفترة (١٩٨٢ ـ ١٩٨٤).

وكنتيجة لذلك، وعلى رغم ارتفاع الضغط الجبائي الذي بلغ ٢٣,٥ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٨٤، أصبح من الضروري اللجوء المتزايد إلى الاقتراض لتغطية عجز الميزانية الذي تضاعف حجمه ليصل إلى ٦٧٦ مليون دينار.

ومن جانب آخر، فإن نمو موارد الميزانية لم يتجاوز معدل ٣,٧ بالمئة سنوياً عامي ١٩٨٥ و١٩٨٦ على رغم الإجراءات الجديدة الجبائية وغير الجبائية. وقد استلزم هذا الوضع اللجوء المكثف إلى موارد الاقتراض التي بلغ معدلها السنوي ٧٣٢ مليون دينار، تمثل ١٠,٢ بالمئة تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي.

أما ميزان المدفوعات فقد شهد تدهوراً خلال الأعوام ١٩٨٢ و١٩٨٣ و١٩٨٤، حيث تميزت هذه الفترة بنمو في واردات السلع والخدمات (١٠ بالمئة) على نسق أسرع من نمو الصادرات (٦,٢ بالمئة)، مما أسفر عن تضخم سريع في العجز الجاري الذي بلغ معدله خلال هذه الأعوام ٩,٢ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، وعن حاصل نهائي سلبي لمجموع ميزان المدفوعات بلغ قرابة ١١٠ ملايين دينار.

ويفسر هذا التدهور بـ:

- الضغوط الناجمة عن الطلب الداخلي والصعوبات التي واجهتها الصادرات.
- تقلبات أسعار الصرف، إذ تضاعفت قيمة الدولار خلال هذه الفترة.
- تدهور شروط المبادلات بثلاث نقاط في الجملة.

ولقد تسبب هذان العاملان الأخيران في ازدياد العجز بـ ٢١٨ مليون دينار، أو ١,٤ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، كما أحدث زيادة بـ ١٩٠ مليون دينار في تسديد أصل الدين.

يضاف إلى ذلك:

- عودة العمال التونسيين من ليبيا عام ١٩٨٥، وإلغاء بعض العقود التجارية معها، مما أحدث نقصاً في الموارد يقدر بـ ١٥٠ مليون دينار.

- انهيار أسعار النفط عام ١٩٨٦، فبعد فشل المفاوضات بين البلدان المنتجة نزل سعر برميل النفط الخام من ٣٠ دولاراً في أواخر عام ١٩٨٥ إلى أقل من ١٠ دولارات في شهر تموز/يوليو ١٩٨٦.

- انخفاض إيرادات السياحة التي سجلت تراجعاً في المداخيل من العملة الصعبة بمقدار ٤٧ مليون دينار، وذلك بالمقارنة بإنجازات الفترة نفسها عام ١٩٨٥ بسبب الظروف المناخية الصعبة، مما تسبب في نقص إجمالي في المواد بالعملة الصعبة بـ ٢٠٠ مليون دينار.

وواصلت شروط المبادلات تدهورها لتصل إلى ٥ نقاط عام ١٩٨٥ و١١ نقطة عام ١٩٨٦.

وارتفع حجم الدين بصورة محسوسة من جراء تأثير تقلبات أسعار الصرف، وبلغ في نهاية عام ١٩٨٦ قرابة ٤١٥٠ مليون دينار، يمثل ٥٨,٧ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. وشهدت خدمة الدين من ناحيتها ارتفاعاً مماثلاً بلغ عام ١٩٨٦ ما يزيد على ٦٦٠ مليون دينار تمثل ٢٦,٧ بالمئة من المقبوضات الجارية.

إن عدم اتخاذ الإجراءات الضرورية للحد من وطأة هذه العوامل السلبية يؤدي حتماً إلى تدهور خطير للوضع الاقتصادي والمالي للبلاد.

وبالفعل، فقد برزت المضاعفات السلبية منذ منتصف عام ١٩٨٦، حيث نفدت المدخرات من العملة الصعبة، وكان من الوارد في صورة عدم اتخاذ تدابير ملائمة الاتجاه نحو:

أ - حصر الواردات في حدود الإمكانيات المالية للبلاد، مما يترتب عنه انعكاسات خطيرة على مستوى الإنتاج الذي يسجل نقصاً في نسق النمو بنقطتين على الأقل، والتشغيل، حيث سيعرض ما لا يقل عن ٦٠ ألف عامل للطرد.

ب - اللجوء المكثف إلى الاقتراض القصير المدى ذي الكلفة العالية، الذي يؤدي بالبلاد في آجال قصيرة جداً إلى الإعلان عن عجزها بالإيفاء بتعهداتها في مجال تسديد الدين.

ثانياً: البرنامج الإصلاحي

خلال النصف الثاني من عام ١٩٨٦ أقر برنامج إصلاحي متكامل ومتناسق، من محورين:

١ ـ المحور الأول

يتمثل المحور الأول لهذا البرنامج في الأعمال الواجب القيام بها في **المدى القصير** قصد إيقاف تدهور الوضع وتوفير الظروف الكفيلة بدفع الإنتاج من جديد في نطاق توازنات خارجية مقبولة.

وتشمل الإجراءات المقررة في هذا الشأن على وجه الخصوص:

- تعديل قيمة الدينار.
- تنقيح قانون المالية.
- تعبئة موارد خارجية إضافية.

ففي مجال تحديد **سعر الدينار**، اتخذ قرار علني بتخفيض قيمة الدينار بنسبة ١٠ بالمئة بداية من ١٩ آب/أغسطس ١٩٨٦، وبذلك تم:

- استيعاب الترفيع الذي شمل قيمة الدينار.
- تمكن الصادرات من استعادة قدرتها على المنافسة في الأسواق الخارجية.

وفي ميدان **المالية العامة**، تحتم اللجوء إلى اتخاذ تدابير جديدة في نطاق قانون المالية الإضافي لتعبئة موارد ذاتية إضافية بـ :

- الترفيع في بعض الرسوم الجبائية.
- التخفيض من نفقات الميزانية بـ :
  - مراجعة توزيع الموارد الموجهة إلى الصناديق الخاصة.
  - الضغط على المصاريف.

أخيراً، وعلى مستوى **الأموال الخارجية**، تم وضع برنامج عاجل لتعبئة مصادر جديدة تكتسي صبغة خاصة، وبشروط ميسرة.

وقد توجّت المساعي المبذولة في هذا الإطار بإبرام اتفاقيات قروض مهمة مع كل من:

- صندوق النقد الدولي (٢١٥ مليون دينار).

ـ البنك الدولي (١٣٠ مليون دينار).

ـ إيطاليا (٨٥ مليون دينار).

وسمحت هذه القروض بتزويد الاقتصاد ما يحتاج إليه من استيراد من دون اللجوء إلى تخفيض كبير في مدخرات البلاد من العملة الصعبة.

٢ ـ المحور الثاني

ويهم المحور الثاني للبرنامج الإصلاحي، الذي يمثل في الواقع حجر الزاوية، الإجراءات الواجب اتخاذها على **المدى المتوسط** في سبيل السيطرة على كل ما من شأنه أن يعطل مسيرة التنمية، حتى يتسنى:

ـ بعث روح المبادرة من جديد لدى الباعثين.

ـ تنشيط وسائل التعديل الذاتي للاقتصاد الوطني.

وتتمحور هذه الإجراءات حول اهتمامين رئيسيين هما:

أ ـ النهوض بالصادرات (من غير الطاقة والفوسفات) للحصول على موارد خارجية تغطي:

ـ انخفاض صادرات النفط.

ـ تدعيم مجهود التنمية.

ـ إحداث مواطن شغل جديدة.

ب ـ التحكم في الاستثمار والسيطرة على الاستهلاك، وجعلهما في مستويات تناسب الإمكانيات الحقيقية للبلاد.

ففي ما يتعلق بمحور **النهوض بالصادرات** الذي يمثل رهان المستقبل، والذي سيرتكز عليه نسق النمو وإحداث مواطن الشغل، ستوجه العناية في هذا الميدان إلى تحسين المحيط العام الذي تنشط فيه المؤسسة، وذلك باتخاذ إجراءات تهدف إلى تحديد:

أ ـ الأسعار.

ب ـ الاستثمار.

ج ـ الاستيراد.

د ـ السوق الداخلية.

هـ ـ الجباية.

أ ـ ففي مجال **الأسعار** يتعلق المشكل أساساً بأسعار السلع الصناعية التي تخضع إلى مراقبة الإدارة، وتتمثل هذه الرقابة في تحديد سعر البيع على أساس تكلفة الإنتاج التي يقدمها المنتج، يضاف إليها نسبة الربح التي تقررها الإدارة.

وتخص التحويرات التي وقع إقرارها في مرحلة أولى:

(١) الشروع في تحرير الأسعار بالنسبة للقطاعات التي تتميز بوجود منافسة كافية في السوق الداخلية، وكذلك بالنسبة للمواد التي تتمتع بحرية التوريد.

(٢) إعادة النظر في نظام تحديد الأسعار للسلع التي لا يمكن تحريرها نظراً لقلة المنافسة فيها، وذلك للأخذ بعين الاعتبار عند تحديد سعر التكلفة لنسبة استعمال طاقة الإنتاج، حتى يقع حث المؤسسات على استغلال طاقات الإنتاج المتوفرة أفضل استغلال.

وفي مرحلة قادمة سيتم إقرار نظام حرية الأسعار على كل السلع الصناعية، حتى يتسنى تشجيع المنافسة وتحقيق توزيع أفضل لموارد البلاد.

ب ـ كما ستشهد إجراءات **الاستثمار** تحويرات تجعل المؤسسة تتحمل مسؤوليتها، وذلك بحذف الترخيص المسبق من طرف الإدارة التي سينحصر دورها في دراسة المشاريع المعروضة عليها من جانب تطابقها مع شروط التمتع بالامتيازات التي ينص عليها قانون الاستثمار.

وسيطبق هذا التحوير في مرحلة أولى على المشاريع الصناعية، ثم يقع تعميمه على القطاعات الأخرى.

ج ـ وفي السياق نفسه، ستعرف **التجارة الخارجية** تحويرات لتحسين القدرة التنافسية، وذلك بـ :

ـ التخفيض في القيود المسلطة على الواردات.

ـ ضبط الرسوم المفروضة على الواردات.

في ما يخص التخفيض من القيود المسلطة على الواردات، وقع إقرار برنامج لضمان التحرير الكلي للواردات في آفاق عام ١٩٩١.

ولهذا الغرض وقع حذف القيود المسلطة على:

(١) واردات المواد الأولية.

(٢) المواد نصف المصنعة المخصصة للشركات التي تصدر على الأقل ٢٥ بالمئة من رقم معاملاتها.

(٣) مواد التجهيز المخصصة للمشاريع الجديدة.

(٤) قطع الغيار المعدة للاستعمال الصناعي.

د ـ وفي الوقت نفسه، سيشرع في مراجعة الحماية الفعلية للسوق الداخلية، وذلك عبر مراجعة النسب، حيث ستشهد التعريفات الجمركية تحويراً تدريجياً، وذلك بـ :

ـ الرفع في الحد الأدنى للرسوم.

ـ التخفيض في النسب المرتفعة.

مما يمكن من إدراك نسبة حماية فعلية بـ ٢٥ بالمئة في آفاق عام ١٩٩١.

هـ ـ ومن ناحية أخرى، تهدف الإصلاحات إلى القضاء على المخلفات الجبائية وتيسير احتساب الأداء المستخلص على المواد التي استعملت في الإنتاج الموجه للتصدير، وذلك بتركيز نظام جديد للضرائب غير المباشرة يسمح بتعويض جملة الرسوم غير المباشرة برسم موحد يعتمد على القيمة المضافة.

أما بالنسبة للطلب الداخلي فتتعلق الإجراءات المقررة بما يلي:

أ ـ احكام السيطرة على الاستثمار حتى يكون مستواه في حدود إمكانيات التمويل للبلاد، وحتى يتم توزيعه بكيفية تتطابق واهتمامات البلاد وأولوياتها.

ويتميز قانون الاستثمار بانتقائية أكثر عند إسناد التشجيعات والامتيازات من قبل الدولة، بحيث تسند هذه التشجيعات والامتيازات للمشاريع ذات الأولوية القصوى التي تستجيب لبعض الشروط، مثل:

ـ التصدير.

ـ التنمية المحلية.

ـ التحكم في التقانة (التكنولوجيا).

ـ الاندماج.

ب ـ السيطرة على الاستهلاك العام والخاص الذي يتحتم أن يبقى نسق ارتفاعه دون نسبة الناتج المحلي الإجمالي بحوالى نقطة واحدة.

وترتكز الإجراءات المزمع تطبيقها في هذا الشأن على أربعة محاور أساسية تخص:

(١) مواصلة سياسة أجور معتدلة تتطور في حدود تحسين الإنتاجية.

(٢) تخفيض نفقات الميزانية قصد المحافظة على قدرة الدولة على الادخار والحد من الضغوط المسلطة على ميزان المدفوعات.

(٣) تعديل تدريجي لأسعار السلع المدعومة بصورة تمكن من إدراك التحكم في الاستهلاك والتخفيض في حجم الإعانات، وذلك بإعادة ضبط سلم حقيقي للأسعار.

(٤) النهوض بالادخار والتحكم الفعلي في القروض بالمحافظة على نسب الفائدة بالأسعار الحقيقية في مستوى إيجابي وتأطير القروض الممنوحة من طرف الجهاز النقدي.

ثالثاً: فترة ما بعد الإصلاح (١٩٨٧ ـ ١٩٩٦)

تميزت العشرية ١٩٨٧ ـ ١٩٩٦، باتساع الحركة الإصلاحية وعمقها، وبالإنجازات المهمة كماً ونوعاً، والتي تشهد بجدوى المواظبة والمثابرة على درب الإصلاح.

وتحول في وقت وجيز برنامج التعديل الهيكلي الذي انطلق في البداية لمجابهة انخرام التوازنات العامة التي عرفها الاقتصاد التونسي، إلى برنامج إصلاحي واسع ومتناسق ومتعدد الأبعاد يتضمن إصلاحات ما فتئت تتدعم وتتعزز، وهي تتعلق أساساً بالمحاور التالية:

١ ـ مراجعة **نظام التشجيع على الاستثمار** بوضع قانون جديد يحفز على الاستثمار ويجسد الاختيارات والأهداف الأفقية مثل:

- تطوير الصادرات.
- التنمية المحلية.
- تنمية الزراعة.
- التحكم في التقانة (التكنولوجيا).
- البحوث من أجل التنمية.
- حماية المحيط.
- الإحاطة بالباعثين الجدد.

٢ ـ **تحرير جل الأسعار** عند الإنتاج والتوزيع وملاءمة الإطار التشريعي بإصدار قانون المنافسة.

٣ ـ **تحرير الواردات** ومراجعة الرسوم الديوانية في اتجاه التخفيض منها، وبصفة عامة تسهيل المبادلات مع الخارج.

٤ ـ **إصلاح النظام الجبائي عبر إقرار:**

ـ الأداء على القيمة المضافة.

ـ الأداء الموحد على مداخيل الأشخاص الماديين وعلى أرباح الشركات.

ـ إصدار قانون التسجيل والطابع الجبائي.

٥ ـ **إصلاح النظام المالي** في اتجاه التصرف الأفضل في الموارد، وذلك خاصة بما يلي:

ـ إلغاء الرخصة المسبقة من البنك المركزي لمنح القروض.

ـ تحرير أسعار الفائدة.

ـ وضع آليات مالية جديدة، مثل شهادات الإيداع (Bons de caisse) وسندات الخزينة (Bons de trésor).

ـ اعتماد التراتيب الاحتياطية على مستوى النظام البنكي.

ـ إقرار التحويل الجاري للدينار.

٦ ـ إدخال **إصلاح** واسع النطاق على أنظمة:

ـ التربية.

ـ التكوين المهني.

ـ البحث.

بهدف ضمان ملاءمتها لمتطلبات المرحلة الجديدة.

٧ ـ **إقرار برنامج للخوصصة بهدف:**

ـ تركيز آليات السوق.

ـ تخفيف عبء ميزانية الدولة.

ـ تطوير السوق المالية.

وتميز تسيير هذا البرنامج الإصلاحي وتنفيذه بثلاث خصائص كبرى:

أ ـ اختيار **جدولة زمنية** للإنجاز بما يضفي على الإصلاحات التناسق المرجو، وييسر على الاقتصاد استيعابها.

ب ـ اعتماد مبدأ **التشاور والاستشارة** لضبط محتوى الإصلاحات وتسييرها، حتى تكون السلطة العليا في إصغاء دائم لكل الأطراف المعنية، وحتى تشعر هذه الأخيرة بأنها فعلاً شريك حقيقي.

ج ـ التحكيم المناسب بين البعدين الاقتصادي والاجتماعي لبرنامج الإصلاح، باعتبار ذلك عاملاً لضمان نجاح هذا البرنامج وديمومته.

وبفضل هذه الإصلاحات وتجسيمها التدريجي والمتبصر، تم تسجيل نتائج مهمة وفرت للبلاد المصداقية والقاعدة الموضوعية التي مكنتها من رفع التحديات وتأمين الاستغلال الأمثل للفرص الجديدة المتاحة.

وبالفعل، فقد استطاعت تونس على رغم الظروف الصعبة أن تسجل على امتداد العشرية (١٩٨٧ ـ ١٩٩٦) إنجازات مهمة في مجال تحقيق استقرار اقتصادها، ويظهر ذلك على وجه الخصوص في:

أ ـ تراجع عجز الميزانية من ٥,٥ بالمئة عام ١٩٨٦ إلى ٣ بالمئة عام ١٩٩٦.

ب ـ انخفاض نسبة المديونية من قرابة ٦٠ بالمئة عام ١٩٨٦ إلى ٥١ بالمئة عام ١٩٩٦، ومستوى خدمة الدين من ٢٨ بالمئة إلى ١٨ بالمئة من المداخيل الجارية خلال الفترة نفسها.

ج ـ التحكم في نسبة التضخم التي انخفضت من معدل ٩,٦ بالمئة في الفترة ما بين عامي ١٩٨١ و١٩٨٦ إلى ٧ بالمئة في الفترة ما بين عامي ١٩٨٧ و١٩٩٢ لتستقر في حدود ٥ بالمئة في الفترة الممتدة من عام ١٩٩٣ إلى عام ١٩٩٥.

د ـ زيادة معدل النمو من جهته إلى قرابة ٥ بالمئة سنوياً في الفترة ما بين عام ١٩٨٧ وعام ١٩٩٥.

ومما يضفي أهمية خاصة على هذه الإنجازات أن النمو تحقق بفضل تحسن ملموس في الإنتاجية الكلّية لعناصر الإنتاج التي فاقت مساهمتها في النمو، ولأول مرة، مساهمتي رأس المال والعمل، فضلاً عن أنه تحقق في ظروف لم تكن دائماً ملائمة، كما تشهد على ذلك:

ـ أربعة أعوام من الجفاف: ١٩٨٨ و١٩٨٩ و١٩٩٤ و١٩٩٥.

ـ انخفاض معدل النمو لدى أهم البلدان التي تتعامل معها تونس خلال عامي ١٩٩٢ و١٩٩٣.

ـ مخلفات أزمة الخليج عامي ١٩٩٠ و١٩٩١.

وعلاوة على الاستعمال الأفضل لعناصر الإنتاج، يبرز نجاح برنامج الإصلاحات على وجه الخصوص من خلال:

ـ ترشيد الطلب الداخلي.

ـ التحسن المهم لنسبة مساهمة الصادرات في النمو الاقتصادي التي ارتفعت من

١٠ بالمئة خلال الفترة ما بين عامي ١٩٨١ و١٩٨٦ إلى ما يفوق ٤٠ بالمئة في فترة ما بعد الإصلاح الهيكلي، وذلك رغم الانخفاض المستمر للمداخيل النفطية، وهو ما يبرهن على أهمية الأشواط المقطوعة على درب تفتح الاقتصاد التونسي.

وقد مكن المجهود المبذول كذلك من مزيد تنويع الاقتصاد، وهو ما يبرز بصفة خاصة من خلال المساهمة المهمة للقطاعات غير الزراعية في النمو الاقتصادي، والتي بلغت ما لا يقل عن ٧٥ بالمئة خلال الفترة (١٩٨٧ ـ ١٩٩٦)، مقابل أقل من ٥٠ بالمئة في الفترة (١٩٨١ ـ ١٩٨٦).

ويجدر التأكيد أن هذه النتائج الجد إيجابية صحبها مجهود مواز للحفاظ على المكاسب الاجتماعية وتدعيمها ينعكس جلياً من خلال:

ـ حجم إحداثات الشغل المنجزة أثناء تلك الفترة (٤٢٠ ألفاً).

ـ الحفاظ على النفقات والتحويلات الاجتماعية في مستوى ١٩ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك على الرغم من الضغوطات التي أملتها ضرورة الحد من عجز الميزانية.

رابعاً: الاستنتاجات

لقد تميزت العشرية (١٩٨٧ ـ ١٩٩٦) بتحول عميق في مستوى التصورات والاختيارات التنموية تجسمت في إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني، وفي تطور طرق التصرف في دواليبه وتسييره. كما تميزت بتحقيق العديد من المكاسب الكمية والنوعية:

١ ـ يتمثل **الاستنتاج الأول** الذي يمكن استخلاصه في أهمية المجهود الذي يتعين بذله للحفاظ على:

أ ـ التوازنات العامة.

ب ـ استقرار الإطار الاقتصادي العام باعتباره شرطاً أساسياً للحد من المخاطر.

ويمثل هذا الاستقرار أحد الشروط الأساسية لتيسير دخول تونس للسوق المالية العالمية التي ستكون المصدر الأساسي لتعبئة التمويلات الخارجية نظراً إلى مستوى النمو الذي بلغته.

كما يعتبر ضرورياً لكي تتمكن تونس من زيادة استقطاب الاستثمار الخارجي المباشر الذي يبقى بالتأكيد أحد العوامل الحاسمة في المرحلة القادمة لما يسمح به من:

- تقليص للضغوطات على ميزان المدفوعات.
- اقتحام للأسواق العالمية.
- تحويل للتقانة (التكنولوجيا).

ج - تشجيع القطاع الخاص وحفزه على الاستثمار الذي يعد تطوره الرهان الرئيسي لتجسيم الطموحات التنموية.

٢ - يتعلق الاستنتاج الثاني بمصادر النمو، إذ انه بعد الأشواط التي تحققت طوال العشرية المنقضية في مجال تحسين مردودية استعمال عناصر الإنتاج، وما ترتب عنها من تقلص لطاقات الإنتاج غير المستخدمة بالقدر الكافي، فإنه يتحتم على تونس، لدعم معدل نموها، أن تعتمد أكثر فأكثر على مجهود مواز في ميدان الاستثمار وإحداث مصادر جديدة للإنتاجية، علماً أن دفع الاستثمار يتطلب الآن أكثر من أي وقت مضى تدعيم نجاعة الأموال المستثمرة بما يلي:

- الرفع من مردوديتها.

- حسن توظيفها بين مختلف المتدخلين والقطاعات.

ويتعين في إطار هذه النظرة المستقبلية زيادة ترشيد نظام الحوافز بإكسابه المزيد من التناسق والوضوح حتى يوجه الإشارات المناسبة للمستثمرين الخواص، ويلائم الحوافز بجملة أهداف استراتيجية التنمية.

ويجب أن يكون الهدف الأسمى للاستثمار في القطاع الخاص تعزيز قدرة المؤسسة على المنافسة، مع وجوب دعم هذا الاستثمار بصفة ناجعة ومتواصلة عن طريق تحسين المحيط العام.

ومن جهة أخرى، يمثل إحداث مصادر جديدة للإنتاجية أحد المحاور الأساسية لاستراتيجية التنمية خلال المرحلة القادمة. وفي هذا الصدد يتعين رفع قدرة الاقتصاد على المنافسة الشاملة عن طريق تأهيل المؤسسة ومحيطها في الوقت نفسه.

ويعد توفير الاختصاصات والقدرات المهنية على كل المستويات وتعزيز البنية الأساسية من دعائم قدرة المؤسسة التونسية على المنافسة، كما أن:

- مؤهلات كل المتدخلين سواء من القطاع العام أو الخاص؛

- الاحتراف على كل المستويات؛

- ملاءمة البنية الأساسية؛

تصبح كلها عوامل أساسية لمساندة المجهود الإضافي في مجال الاستثمار، وبالتالي لإحداث مدخرات للنمو الذاتي باستطاعتها أن تعوض بصفة مرضية المصادر التقليدية للإنتاجية.

٣ ـ ويهم **الاستنتاج الثالث** الذي أفرزته الفترة ما بين عامي ١٩٨٧ و١٩٩٦ التحكيم بين الجانبين الاقتصادي والاجتماعي. ولئن أصبح من المسلم به أن قيمة كل استراتيجيا تكمن في ما توفره من رفاه للعيش، إلا أنه يبقى من المتأكد كذلك أن السياسة الاجتماعية تخدم هذا الهدف بصفة أفضل إذا ما تم تطويرها بصفة تلائم هذه الاستراتيجيا وتدعم الجانب الاقتصادي منها.

ولا بد من التركيز في هذا الصدد على الدور المهم للتجديد الاجتماعي وقدرة الأشخاص والمؤسسات على التأقلم مع التغيير باعتبارها عوامل أساسية وحاسمة لإنجاح التحولات واستحثاث معدل التنمية.

وفي الختام يمكن القول بأن حصيلة التجربة المستخلصة من العشرية الأخيرة للتنمية تبين أن تحقق الأهداف التي تطمح إليها تونس من خلال الاستراتيجيا المستقبلية يبقى رهين قدرتها على توفير التناسق المنشود بين مختلف السياسات والإصلاحات المعتمدة، وعلى تمكين الاقتصاد والمؤسسة من المرونة التي يفرضها تأقلمها المتواصل مع المحيط الجديد.

خامساً: الخوصصة

عندما نتكلم على الخوصصة لا بد من أن نشير إلى مفهوم المنشأة العامة، حيث شهد هذا المفهوم تطوراً كبيراً في تونس.

فقبل عام ١٩٨٥ كانت تعتبر منشأة عامة كل منشأة تملك الدولة ١٠ بالمئة أو أكثر من رأسمالها.

ثم جاء قانون ١٩٨٥/٧/٢٠ فأدخل على هذا المفهوم تحويراً كلياً وبوب المنشآت العامة إلى جزأين:

أ ـ المنشآت العامة الأم، وهي التي تملك الدولة مباشرة ما لا يقل عن ٣٤ بالمئة من رأسمالها.

ب ـ المنشآت المتفرعة، وهي التي تملك الدولة والمنشآت الأم ٥٠ بالمئة أو أكثر من رأسمالها.

وفي عام ١٩٨٩ تغير من جديد هذا المفهوم. فطبقاً للقانون المؤرخ في ١/ ٢/ ١٩٨٩ تعتبر منشأة عامة:

ـ المنشأة التي تملك الدولة ١٠٠ بالمئة من رأسمالها.

ـ المؤسسات العامة ذات الصبغة الصناعية والتجارية.

ـ المنشآت التي تملك الدولة أو المساهمون العامون ما لا يقل عن ٥٠ بالمئة من رأسمالها.

والمساهمون العامون كما جاء في القانون نفسه، هم:

أ ـ الدولة.

ب ـ الجماعات العامة.

ج ـ المنشآت التي تملك الدولة كلياً رأسمالها.

د ـ المؤسسات العامة ذات الصبغة الصناعية والتجارية.

ومن هذا المنطلق يمكن تبويب المنشآت ذات الصبغة الاقتصادية والتجارية إلى أربعة أبواب، وهي:

أ ـ منشآت خاصة.

ب ـ منشآت عامة بحسب مفهوم قانون ١٩٨٩.

ج ـ منشآت ذات مساهمات عامة، وهي التي يملك المساهمون العامون أقل من ٥٠ بالمئة من رأسمالها.

د ـ منشآت ذات أغلبية عامة، وهي التي تملك المنشآت العامة (غير المساهمين العامين) أكثر من ٥٠ بالمئة من رأسمالها.

١ ـ أهمية المنشأة العامة في الاقتصاد التونسي

يبلغ عدد المنشآت العامة بحسب مفهوم قانون ١٩٨٩ حوالى ٢١٥ منشأة.

وتشغل هذه المنشآت ١٥٢ ألف عامل بأجور كلية قدرت بحوالى ٩٥٠ مليون دينار (١١ بالمئة من مجموع الأجراء و١٩,٥ بالمئة من جملة الأجور).

وقد حققت هذه المنشآت عام ١٩٩٣:

ـ ٣٢ بالمئة من جملة الصادرات التونسية، و٢٧ بالمئة من جملة الواردات.

ـ ١٤,٣ بالمئة من الناتج الداخلي الخام.

أما في ما يخص تدخل الدولة لفائدة هذه المنشآت، فقد قدر في عام ١٩٩١ بحوالى ٣٠٠ مليون دينار.

٢ ـ الإطار القانوني للخوصصة

بدأت في تونس عمليات خوصصة المنشآت العامة منذ عام ١٩٨٠، غير أن الإطار القانوني لهذه العملية وضع لأول مرة عام ١٩٨٧، ثم نقح عام ١٩٨٩.

أهم ما جاء في هذا القانون:

- تمكين الحكومة من التخلي كلياً أو جزئياً عن مساهمات الدولة.

- تحديد مفهوم عمليات الخوصصة:

* التخلي أو تبادل الأسهم أو السندات التي تملكها الدولة.

* إدماج أو ضم أو انفصال المنشآت التي تملك الدولة فيها مساهمة مباشرة في رأسمالها.

* التخلي عن كل عنصر من مكونات الأصول من شأنه أن يستعمل كوحدة استغلال مستقلة في منشأة تمتلك الدولة فيها مساهمة مباشرة في رأس المال.

- ضبط الامتيازات التي تسند إلى الأجراء الذين يعتزمون المساهمة في رأسمال المنشأة.

- ضبط الامتيازات التي يمكن أن تنتفع بها العمليات المتعلقة بالخوصصة.

- إحداث لجنة تطهير وإعادة هيكلة المنشآت ذات المساهمات العامة (CAREP).

يرأس هذه اللجنة السيد الوزير الأول ويحضرها عدد من السادة الوزراء والمسؤولين عن الإدارة، وعن المنشآت المعنية بالخوصصة.

وتخص النصوص التطبيقية لهذا القانون:

- إحداث لجنة فنية لدرس الملفات قبل طرحها على لجنة تطهير وإعادة هيكلة المنشآت ذات المساهمات العامة.

- إحداث لجنة لفتح وفحص العروض الخاصة بعمليات التخلي عن أصول الشركات المعنية بعمليات الخوصصة، وأن تقدم تقريراً مفصلاً إلى لجنة تطهير وإعادة هيكلة المنشآت ذات المساهمات العامة. ومن مشمولات هذه اللجنة أيضاً تحديد السعر الافتتاحي للأسهم، وكافة فرضيات عمليات البيع في بورصة الأوراق المالية.

- عمليات التقييم من طرف الخبراء والهياكل الإدارية المختصة. وتجدر الإشارة إلى أن كل عمليات التخلي تسبقها عمليات التقييم، وهذا التقييم يكتسي طابعاً سرياً.

- عمليات الإشهار... إلخ.

٣ - الإنجازات المحققة

في البداية، يجب الملاحظة أن الهدف المنشود من وراء عمليات الخوصصة:

- لا ينحصر فقط في الحد من الضغط على ميزانية الدولة، أو في البحث على توفير أعلى إيراد في عملية البيوعات.

- إن الجانب الاجتماعي، والمنافسة والنجاعة في التسيير، تمثل أيضاً أهدافاً مهمة كثيراً ما أخذت بعين الاعتبار عند أخذ القرارات المتعلقة بالخوصصة.

نذكر على سبيل المثال لا الحصر إحداث صندوق خاص (صندوق إعادة هيكلة المنشآت العمومية) من أجل الأغراض التالية:

- تمويل منح مغادرة الأعوان (إذا استلزمت عملية إعادة الهيكلة هذا الإجراء).

- تحمل بعض الديون (كديون الصناديق الاجتماعية، والديون الأجنبية، وغيرها... إلخ).

وتجدر الإشارة إلى أن هذا الصندوق لا يتدخل في عملية التخلي عن الأسهم، بل يتدخل عندما تهم عملية الخوصصة منشآت تلاقي صعوبات مالية كبيرة لا يمكن خوصصتها عن طريق نقل ملكية الأسهم، بل يقع التخلي عن ممتلكاتها كلياً أو جزئياً.

إذا كان الاتجاه العام قد حدد بكل وضوح، ألا وهو تخلي الدولة تدريجياً عن كل القطاعات التي تعتبر غير استراتيجية، فإنه لم يتم جرد قائمة للمؤسسات التي ستعاد هيكلة رأسمالها. كما أن برنامج عمل الخوصصة في تونس يعتمد على المرونة، وعلى تكيف المحيط، وعلى المضي إلى الأمام بخطى ثابتة.

لقد تم إنجاز ١٠٨ عمليات خوصصة حتى منتصف عام ١٩٩٣، سواءً عن طريق بيع الأصول كلياً أو جزئياً، أو عن طريق بيع الأسهم. وقد قدرت جملة الإيراد المتأتي من هذه العمليات بحوالى ١٦٠ مليون دينار: ٥٠ بالمئة منه ناتج من خوصصة المنشآت التي تعمل في القطاع السياحي، و٢٠ بالمئة من الخوصصة في القطاع الميكانيكي والكيمياوي.

يبين الجدول رقم (١١ ـ ١) تفاصيل هذه العمليات.

الجدول رقم (١١ ـ ١)
عمليات الخوصصة في تونس

	بيع الأصول	بيع الأسهم
قطاع السياحة	١٨	٤
قطاع النسيج	٢	٢
قطاع التجارة	٢	٣
قطاع مواد البناء	١٦	-
قطاع الميكانيك والكيمياء	٣	١
قطاع التغذية والصيد	٤٧	١
قطاعات أخرى	٦	١

تركزت جل عمليات الخوصصة حتى هذه المرحلة، كما تبين الإحصاءات الموجودة في الجدول رقم (١١ ـ ١)، على المنشآت التي تلاقي صعوبات مالية مهمة. وهذا ما يفسر:

ـ اللجوء باستمرار إلى طريقة بيع الأصول، إذ إن العمليات التي بيعت عن طريق بورصة الأوراق المالية لم تمثل حتى منتصف عام ١٩٩٣ سوى ١٢ بالمئة من مجموع عمليات التخلي.

ـ كثافة تدخل صندوق إعادة هيكلة المنشآت العمومية الذي بلغ حوالى ٤٠ مليون دينار من دون اعتبار تكاليف الامتيازات الجبائية وتخلي الدولة أو بعض المنشآت العامة عن ديونها.

أما وقد قطعت تونس شوطاً مهماً في عمليات التطهير المالي للمنشآت العامة، فقد أخذت عمليات الخوصصة تهم المنشآت العامة الرابحة، حيث أمكن التخلي في المساهمات العامة عن طريق بورصة الأوراق المالية. بهذه الطريقة أمكن للخوصصة أن تلعب دوراً مهماً في تنشيط السوق المالية التي يجب أن يكون لها دور مهم في تمويل الاقتصاد.

ففي عام ١٩٩٥ تمت خوصصة ١٥ مؤسسة. وتم خلال عام ١٩٩٦ القيام بـ ٣٢ عملية خوصصة، وبيع ١٩ مؤسسة عامة للقطاع الخاص. وتنشط هذه المؤسسات في القطاعات التنافسية كالتالي:

٦ مؤسسات في الصناعة.

٥ مؤسسات في السياحة.

٤ مؤسسات في قطاع النقل.

٣ مؤسسات في التجارة.

١ مؤسسة واحدة في الزراعة.

وبالنسبة للعام الحالي ١٩٩٧، فإنه سيقع التركيز على:

ـ القطاع الصناعي، حيث سيتم خوصصة ٣ مؤسسات في قطاع الاسمنت على أن تتم خوصصة البقية على مراحل.

ـ وفي السياحة سيتم التفريط في باقي النزل التابعة للمؤسسات العامة.

في هذا السياق، طرحت تونس مزاداً دولياً لبيع شركة النقل السياحي (٢٣٤ ألف سهم). وتدير الشركة ثلاثة فنادق تملك اثنين منها، وأربع وكالات للسفر. كما تنظم الشركة رحلات سياحية، ولديها قسم لتأجير الحافلات بأسطول يبلغ ٤٥ حافلة. ويبلغ

رأسمال الشركة ١,١٧ مليون دينار، وأهم المساهمين فيها الشركة الوطنية للنقل، وحصتها ٧٧,٢ بالمئة، وبنك التنمية للاقتصاد التونسي وحصته ١٠,٨ بالمئة.

وتظهر أحدث نتائج الشركة أن حجم أعمالها في عام ١٩٩٦ بلغ ٤,١٧١ مليون دولار وأرباحها الصافية ٩٥ ألف دينار. وحتى العام ١٩٩٨ سيقع عرض ٥٠ مؤسسة عامة على القطاع الخاص، إضافة إلى إمكانية دخول الخواص كمساهمين في بعض المؤسسات العامة.

سادساً: المرحلة القادمة

تقتضي المرحلة القادمة تعميق التوجهات الخاصة بتوزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص، حيث يستوجب دعم التقدم المسجل في هذا الإطار المزيد من التكامل والتداخل بين القطاعين.

فعلى القطاع الخاص، الذي أظهر قدرة فائقة على التأقلم مع الإصلاحات، والذي يتمتع بطاقات معتبرة للنمو والتطور، أن يقوم بالتالي:

- يدرج قراراته أكثر من ذي قبل ضمن نظرة استراتيجية ترتكز على تشخيص ديناميكي لميزاته التفاضلية.

- يجعل من البحث عن دعم قدراته التنافسية لمجابهة المزاحمة على الصعيدين الداخلي والخارجي المعيار الأساسي لضبط أولوياته.

ويمكن هذا التمشي من:

- زيادة تطوير روح المبادرة.

- تنمية القدرات على الابتكار والإبداع.

- جعل القطاع الخاص يتعامل مع المخاطرة وتغير الأوضاع باعتبارهما معطيين مرتبطين بكل اقتصاد سوق متفتح على الخارج.

ويتعين على القطاع الخاص كذلك أن:

- يسعى إلى تقييم أدق لحاجياته من إطارات ويد عاملة مختصة، ومن تقانة (تكنولوجيا) متطورة.

- يقيم المجهود الإضافي الذي يجب بذله لتحسين طرق التصرف، وضمان جودة المنتوج والضغط على الكلفة.

وذلك قصد المحافظة على مكانة المنتوج التونسي في الأسواق التقليدية، فضلاً عن تدعيمها وكسب أسواق جديدة.

وإن صحة العزم في:

ـ تجسيم هذه التوجهات.

ـ الإقدام على هذا التغيير النوعي في طرق عمل المؤسسة.

وهما كفيلان بالارتقاء بالمؤسسات التونسية إلى مستوى مثيلاتها في الدول المتقدمة، ولا سيما منها تلك المنافسة لها في الاتحاد الأوروبي على وجه الخصوص.

ولتكريس هذا الهدف يتعين على القطاع الخاص:

ـ الاعتماد في الأساس على قدراته الذاتية.

ـ الاستفادة من الشراكة لما توفره من:

ـ إمكانيات لتحويل التقانة (التكنولوجيا).

ـ فرص لاقتحام أسواق جديدة.

وتتكفل الدولة من جهتها بدفع مسار التنمية في إطار هذه التوجهات، وذلك بـ :

ـ سن السياسات والإجراءات المناسبة.

ـ النهوض بالميادين التي لا يمكن للقطاع الخاص الاضطلاع بها بحكم مستوى نموه الحالي وإمكانياته.

كما تسهر الدولة على:

ـ ضمان مصالح كل الأطراف والتحكيم بينها، وضبط الخيارات للتوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الفردية.

ـ إيجاد التوازن الأفضل في المرحلة القادمة بين البعدين الاقتصادي والاجتماعي، وبين النجاعة في تحقيق التنمية والعدالة في توزيع ثمارها.

وإن تحكيم الدولة وسهرها على مختلف التوازنات، واعتمادها في ذلك على الحوافز المناسبة بدل التدخل المباشر، هي كلها من العوامل الكفيلة بدفع المبادرة الخاصة خلال السنوات القادمة وزيادة طمأنتها على مستقبل استثماراتها.

وتكريساً لهذا التوجه، تتكفل الدولة بتحسين المحيط التشريعي والتنظيمي لتمكين الفاعلين الاقتصاديين من العمل بالنجاعة المطلوبة، وفي إطار من الاستقرار يضمن التوازن ويكفل الحوار والتشاور، مما يجعل الوفاق أساس تحقيق أي تغيير تمليه ضرورة تطور الظرف الداخلي أو الخارجي، وبذلك تحافظ تونس على استقرارها وتدعم مكاسبها.

وتتمثل الوظائف التي يتعين على الدولة أن تسهر على الاضطلاع بها في هذا

الإطار بالمثابرة والاستمرارية المنشودتين في:

ـ التشخيص والتحليل لإزالة الضغوطات والعراقيل البارزة منها أو الكامنة.

ـ الاستكشاف والاستشراف لتصور مجمل الإمكانات المتوفرة لدى كل المتدخلين في العمل التنموي.

ـ التقدير والتقييم لدعم المكاسب، من ناحية، والتعديل والإصلاح من ناحية أخرى.

وتستوجب هذه الوظائف تطوير القدرات المؤسساتية وملاءمتها مع اختيارات المرحلة القادمة وتوجهاتها. ويندرج في هذا الإطار إصلاح الإدارة حتى تكون قادرة على أستباق التحولات المستقبلية للاقتصاد وللمجتمع ومواكبتها، والاستجابة بصفة أفضل للتطلعات الجديدة.

ويخضع هذا التمشي في توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص لديناميكية متواصلة محركها الأساسي مبدأ التكامل بين هذين القطاعين للاستجابة إلى مقتضيات استراتيجية التنمية وتجسيم اختياراتها وأهدافها الأساسية.

خاتمة

أخيراً، فإن تطلعات تونس إلى المرحلة القادمة وطموحاتها تتمثل في الارتقاء بها إلى مصاف الدول المتقدمة في مطلع القرن الواحد والعشرين، وذلك بالاستناد إلى:

١ ـ تنمية الموارد البشرية التي تمثل شرطاً من الشروط الأساسية لنجاح عملية التأهيل الشامل.

٢ ـ إيجاد التوازن بين البعدين الاقتصادي والاجتماعي.

٣ ـ التأقلم مع التطورات التقانية (التكنولوجية) المتسارعة التي تشهدها ميادين مختلفة، مثل:

ـ المعلوماتية والاتصال.

ـ البيوتكنولوجيا والعلوم.

٤ ـ الاهتمام بالتنمية المحلية، ولا سيما أن مساهمة كل المتدخلين، وكل القطاعات، وكل الجهات، كفيلة وحدها برفع تحدي المنافسة والاندماج الاقتصادي.

٥ ـ تعميق التضامن بين الأجيال، إذ تتعلق بالحفاظ على القدرات التنموية المستقبلية ودعمها بالتأسيس لتنمية مستديمة.

الفصل الثاني عشر

الجزائر

١ ــ التجربة الجزائرية في الإصلاحات الاقتصادية

عبد الله بن دعيدة(*)

مقدمة

إن تجارب الدول التي سبقتنا إلى الإصلاحات الاقتصادية كمرحلة أولى للانتقال إلى اقتصاد السوق قد أظهرت عجزها في المراحل الأولى من هذه التجارب، ولا زالت معظمها تعاني وطأة الأزمة الاقتصادية العالمية. فالمساعدات الخارجية التي تقدمها الدول المتقدمة ربما تقلل من انهيار اقتصادات هذه البلدان، لكنها تبقى محدودة، ولا يمكن الاعتماد عليها كلياً في إعادة التوازنات الكلية وتحسين ميزان المدفوعات. فالطريق صعب والخروج من حالة الركود الاقتصادي وتحقيق التوازن الكلي لا يأتي إلا عن طريق الاعتماد على النفس والتنظيم المحكم للاقتصاد الوطني وضبط المراحل وتحديد الأولويات وبرمجة الأهداف، وهذا ممكن تحقيقه عن طريق التركيز على المسائل المهمة لا على المسائل الاستعجالية.

أولاً: عرض حالة الاقتصاد الجزائري في الفترة (١٩٦٣ ـ ١٩٩٠)

اختارت الجزائر عشية الاستقلال الوطني نموذجاً تنموياً طموحاً بغية بناء قاعدة صناعية ثقيلة والقضاء على التخلف الذي ورثته عن الفترة الاستعمارية الطويلة. لقد

(*) عضو المجلس الوطني الاقتصادي الاجتماعي، وباحث في المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط، الجزائر.

اختارت الجزائر من أجل تنميتها النموذج الشائع خلال الستينيات والمعتمد على الصناعات المصنعة، كما اختارت المؤسسة العمومية كأداة لتنفيذ هذا النموذج.

لقد تم تنفيذ هذه السياسة عن طريق الاستثمارات الضخمة في كل من صناعة الحديد والصلب والصناعات الطاقوية والمحروقات والبتروكيماوية، لما لها من تأثير في باقي القطاعات الأخرى كالزراعة والصناعات الخفيفة. وتم إنجاز الجزء الكثير من هذا المجهود التنموي والمتمثل في إقامة مؤسسات وطنية عملاقة سخرت لإنجازها إمكانيات مالية ضخمة تجاوزت ١٢٠ مليار دولار للفترة الممتدة ما بين عامي ١٩٦٦ و١٩٩٠.

ثانياً: تطور الاستثمارات العمومية عبر المخططات التنموية

كانت الاستثمارات الاستعجالية في الفترة (١٩٦٣ ـ ١٩٦٦) ضعيفة جداً نظراً لضعف الإمكانيات المادية والبشرية في تلك الفترة، ونظراً لكون نموذج التنمية لم تكتمل أبعاده بعد، بالإضافة إلى الانشغال الكبير للسلطات العمومية بمشاكل التنظيم الإداري والإنتاجي. لذلك فإن المخطط الثلاثي الأول كان الهدف منه هو تحضير الوسائل المادية والبشرية لإنجاز المخططات المقبلة، حيث أعطيت الأفضلية في هذا المخطط إلى الهياكل المرتكزة على الصناعات القاعدية والمحروقات، وبالفعل لقد انتقل الناتج الداخلي الخام في قطاع المحروقات من ١٣ بالمئة عام ١٩٦٣ إلى ١٨,٢ بالمئة عام ١٩٧٦.

أما في المخطط الرباعي الأول (١٩٧٠ ـ ١٩٧٣)، فحددت فيه اتجاهات التخطيط الجزائري الموجه نحو الصناعات الثقيلة والمحروقات. لقد أحدثت السلطات المركزية في هذا المخطط إصلاحات عميقة على شكل التمويل القديم، حيث أجبرت المؤسسات العمومية على فتح حسابين: **أحدهما** للاستغلال، **والآخر** للاستثمار. وكان يتم تمويل نفقات الاستغلال بقروض قصيرة الأجل، وأما نفقات الاستثمار، فيتم تمويلها بقروض متوسطة أو طويلة الأجل من طرف البنوك التجارية أو الخزينة العامة، بالإضافة إلى القروض الخارجية. إن أهم ما يميز هذه الإصلاحات هو أنها منعت المؤسسات العمومية من الاحتفاظ بالتدفقات الصافية لإعادة تشكيل رأسمالها وقيامها بعملية التمويل الذاتي، والهدف من ذلك هو مراقبة الموارد المالية للمؤسسة العمومية، حيث فرضت عليها السلطات المركزية اقتطاعات مؤقتة أو دائمة من طرف الخزينة العامة، وذلك من أجل منعها من عملية التمويل الذاتي. وبالإضافة إلى كل ما سبق، فقد كانت القروض ما بين المؤسسات العمومية غير مسموح بها. بقي أن نشير هنا إلى أن هذا النوع من التمويل منع المؤسسات من مواردها المالية التي يمكن استعمالها في توسيع المؤسسة ونموها، كما يمكن اعتبار هذا النوع من التمويل كسبب رئيسي في تدهور أوضاع المؤسسة الجزائرية.

أما المخطط الرباعي الثاني (١٩٧٤ ـ ١٩٧٧)، فهو عبارة عن استمرار للمخطط السابق، إلا أنه يتميز بمبلغ الاستثمارات التي زادت بشكل كبير نتيجة ارتفاع أسعار النفط. وحيث إن المصدر الرئيسي لتراكم الرأسمال هو قطاع المحروقات، فلقد تكثف إنتاجها بشكل واسع، إذ انتقل إنتاج النفط الخام من ٢٢,٨ مليون طن في عام ١٩٦٣ إلى ٦٣ مليون طن في عام ١٩٧٩ وانتقل إنتاج الغاز الطبيعي من ٣٠٠,٠٠٠ طن إلى ٣٠ مليون طن في الفترة نفسها.

لقد تطورت الاستثمارات العمومية في الكثير من القطاعات والفروع، حيث ارتفع معدل الاستثمار الخام منذ عام ١٩٧٠ ليتجاوز متوسط ٣٥ بالمئة إلى ٤٦ بالمئة بين عامي ١٩٧٨ ـ ١٩٧٩، وتربعت الصناعة على النسبة الكبيرة من هذه الاستثمارات حيث كانت:

ـ ٥٢ بالمئة في الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٧٣).

ـ ٤٢ بالمئة في الفترة (١٩٧٤ ـ ١٩٧٧).

ـ ٦٢ بالمئة في الفترة (١٩٧٨ ـ ١٩٧٩).

أما في القطاعات الأخرى، فإن الصناعة القاعدية هي التي سيطرت على النسبة الكبيرة من هذه الاستثمارات، حيث كانت:

ـ ٨٦ بالمئة في الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٧٣).

ـ ٨٨ بالمئة في الفترة (١٩٧٤ ـ ١٩٧٧).

ـ ٧٨ بالمئة في الفترة (١٩٧٨ ـ ١٩٧٩).

لقد ارتفع الاستثمار الإجمالي بالأسعار الجارية من ٣٤٠٩ مليون دينار جزائري إلى ٥٣٤٢٤ مليون دينار جزائري في الفترة (١٩٦٩ ـ ١٩٧٨)، أي بزيادة قدرها ١٥ مرة، وهو يمثل حوالى ٥٠ بالمئة من الناتج المحلي الخام. وعلى رغم هذا الحجم الكبير للاستثمارات، فإن النتائج لم تكن في المستوى المطلوب، وهذا نتيجة التأخر في الإنجاز وتفشي البيروقراطية في الإدارات المركزية.

ثالثاً: الوضعية الاقتصادية في الثمانينيات وبداية التسعينيات

إن أهم العوامل التي أضعفت الاقتصاد الجزائري هي التبعية الاقتصادية، والنمو الديمغرافي، والاعتماد المطلق على تصدير منتوج واحد، وهو النفط الذي يشكل ٩٥ بالمئة من الإيرادات المتحصلة من الصادرات الإجمالية للجزائر، وهذا طبعاً من العوامل الرئيسية التي جعلت الاقتصاد الجزائري يستجيب للصدمات الخارجية، وبخاصة تلك المتعلقة بأسعار النفط. فالنتائج المحققة من الاستثمارات الضخمة التي

حققتها الجزائر في السبعينيات لم تكن في مستوى الطموحات المنتظرة، فالمؤسسات العمومية التي كان ينتظر منها أن تبلغ مستوى النضج في بداية الثمانينيات لم تقم بالدور المنوط بها، لذلك عمدت السلطات إلى توقيف الاستثمارات الموجهة إلى المشاريع الضخمة ومتابعة الاستثمار في المشاريع التي هي في طور الإنجاز، كما وجهت الاستثمارات الجديدة إلى تدعيم المنشآت القاعدية، كالطرقات والسدود، وإلى قطاعات البناء والزراعة والصناعات الخفيفة، وذلك قصد إعادة التوازنات الكلية إلى الاقتصاد الوطني. إلا أن توقيف الاستثمار في النشاطات الصناعية أدى إلى تحطيم النسيج الصناعي الوطني في الثمانينيات، مما جعل اقتصادنا يعتمد اعتماداً كلياً على الواردات الخارجية في كل ما تحتاج إليه المؤسسات الصناعية من معدات وقطع الغيار وسلع التجهيز... إلخ.

لقد تميزت بداية الثمانينيات بالاستيراد المكثف لسلع الاستهلاك النهائي في إطار برنامج واسع للاستيراد سمي ببرنامج ضد الندرة، حيث خصصت له مبلغ ١٠ مليارات دولار في سنة ١٩٨٢ على حساب الاستثمار والتشغيل. والنتيجة التي يمكننا استخلاصها من هذه الوضعية المزرية للاقتصاد الوطني هي حالة الركود الذي أصاب معظم المؤسسات العمومية، سواء من حيث معدلات النمو التي تراجعت بشكل كبير، أو الاستثمارات التي انخفضت هي الأخرى إلى أدنى مستوى لها منذ أكثر من عقد ونصف، بالإضافة إلى تفاقم أزمة الديون الخارجية وتدهور أسعار النفط، حيث كان سعر البرميل من النفط الجزائري ٢١,٠٧ دولار للبرميل الواحد في نهاية الثمانينيات، ثم انخفض إلى ٢٠ دولاراً في بداية التسعينيات، ثم إلى ١٧,٦٥ دولار في سنة ١٩٩٣، وأخيراً ١٤,١٩ في عام ١٩٩٤. وكنتيجة لهذا التدهور في أسعار النفط انخفضت إيرادات الدولة المتحصلة من النفط من ١٢ مليار دولار في بداية التسعينيات إلى حوالى ٨,٢ مليار دولار في عام ١٩٩٤. وبالإضافة إلى كل ما سبق، فإنه يمكننا إيجاز بعض الأسباب والعوامل التي أضعفت الأداء في المؤسسات العمومية في النقاط التالية:

١ ـ عدم مسايرة التمويل الإداري والتسيير المركزي المفرط للأهداف المخططة.

٢ ـ لقد أهمل المخطط مفهوم المردودية، واهتم بمراقبة التدفقات المالية للمؤسسات العمومية بغض النظر عن نتائجها.

٣ ـ عدم تحسيس مسيري المؤسسات العمومية بالدور الرئيسي للمؤسسة والمتمثل في خلق الثروة والنمو.

٤ ـ الاختلال المزمن والدائم في مالية المؤسسات العمومية وذلك بسبب ارتفاع الأعباء المختلفة، وارتفاع مصاريف المستخدمين التي تمتص من ٤٠ بالمئة ـ ٩٠ بالمئة من نفقات الاستغلال، وهذا ما أدى إلى ارتفاع تكلفة الإنتاج، بالإضافة إلى ارتفاع التكاليف الإضافية للاستثمارات والناتجة من التأخر في الإنجاز.

٥ ـ الحجم الكبير للمجمعات الصناعية الذي أدى إلى تفشي البيروقراطية في اتخاذ القرارات من جهة، وزيادة الطلب على القروض الخارجية من جهة أخرى.

٦ ـ تهميش القطاع الفلاحي وتخصيص كل التمويلات للقطاع الصناعي، الأمر الذي جعل الجزائر تعرف تبعية غذائية خطيرة، فعدم الاهتمام بهذا القطاع جعل الجزائر تدفع سنوياً أكثر من ٢,٥ مليار من أجل استيراد المواد الغذائية فقط.

رابعاً: تراجع السياسة الصناعية وبداية الإصلاحات الاقتصادية

لقد سمح الارتفاع الهائل في أسعار النفط عام ١٩٧٩ بارتفاع الواردات المتحصلة من صادرات النفط من ٦,٣ مليار دولار عام ١٩٧٨ إلى ١٣,٦ مليار دولار سنة ١٩٨٠، وانتقل معدل تغطية الواردات بواسطة الصادرات من ٨٧ بالمئة عام ١٩٧٨ إلى ١٤٢ بالمئة عام ١٩٨٠، ثم إلى حوالى ١٥٠ بالمئة عام ١٩٨٥. هذه النتائج لم تكن نتيجة لارتفاع أسعار النفط فقط، وإنما بسبب الانخفاض المسجل في الواردات أيضاً، حيث شرعت السلطات الجزائرية في تطبيق بعض الإصلاحات الاقتصادية، والمتمثلة في بداية الأمر في إعادة الهيكلة لبعض المؤسسات الاقتصادية ذات الحجم الكبير وتوقيف بعض المشاريع الضخمة التي تحتاج إلى مبالغ كبيرة لإنجازها. لذلك فإن الموارد المخصصة لاستيراد التجهيزات الصناعية لم تعد من الأولويات.

لقد حصلت تغييرات جذرية في السياسة الاقتصادية الجزائرية في بداية الثمانينيات، فالنمو الكبير للقطاع الصناعي المتكون من الصناعات الثقيلة، تم العدول عنه، كما أشرت آنفاً، عن طريق التراجع الكبير لمعدلات الاستثمار والتشغيل؛ هذا التغيير الذي طرأ على هيكلة الاستثمارات تم على حساب القطاع الصناعي ولصالح القطاع الخدماتي، كالمستشفيات والطرق وبرامج السكن، إلى غير ذلك. وهذه القطاعات ظلت في آخر الاهتمامات منذ الاستقلال. وباختصار، فإن الإصلاحات الاقتصادية التي بدأت في الثمانينيات كانت متعلقة بإعادة الهيكلة العضوية والمالية للمؤسسات العمومية وتشجيع الاستثمار الخاص (قانون ٨٢ ـ ١١)، والتركيز على إشباع الطلب الخاص المتنامي عن طريق الاستيراد المفرط للسلع الاستهلاكية من طرف الدولة، وفرض رقابة صارمة على التجارة الخارجية. لم تكن هذه الإصلاحات الأولية في المستوى المطلوب، بل كانت سبباً مباشراً في تفاقم الوضع الاقتصادي والاجتماعي، وأصبحت الأزمة متعددة الأطراف. لذلك لجأت الدولة إلى تطبيق إصلاحات جذرية في بداية التسعينيات، غير أن عملية الإصلاحات هذه انطلقت في ظروف تميزت بتشديد الضغوط المالية الخارجية نتيجة تدني أسعار النفط منذ عام ١٩٨٦، والتي أدت إلى ركود اقتصادي وتدهور ميزان المدفوعات.

خامساً: سياسة إعادة الهيكلة في الجزائر

لقد أصبحت الإصلاحات الاقتصادية للمؤسسات الوطنية الشغل الشاغل الذي شغل بال السلطات منذ أكثر من عقد، وقد أصبح الآن ضرورياً أكثر من السابق نظراً للأزمة المتعددة الأبعاد والتي تعانيها بلادنا، ولا سيما في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي، حيث يعاني جهازنا الإنتاجي اختلالات متعددة في الاستثمار والاستغلال. لذلك فإن الإصلاح الهيكلي لمؤسساتنا الاقتصادية أصبحت ضرورة حتمية لا مفر منها.

لقد بدأت عملية إعادة الهيكلة في الثمانينيات، بحسب مفهوم هذه التحديدات: إعادة الهيكلة الحالية، وإعادة الهيكلة الصناعية، وأخيراً إصلاح ميزانية المؤسسات.

ويجدر بنا الإشارة إلى أن مفهوم إعادة الهيكلة قد نصت عليه القوانين المتعلقة باستقلالية المؤسسات العمومية وخوصصة التسيير في القطاع العمومي، كما أن المادتين ١٧ و١٨ من دستور ١٩٨٩ قد أقرتا مفهوم الأملاك الخاصة التابعة للدولة، وكذلك القانون التجاري المعدل، حيث أدخلت مادتا الإفلاس والتسوية القضائية فيه من جديد، وكذلك المادتان ٢٤ و٢٥ من قانون المالية التكميلي لعام ١٩٩٤ اللتان تتيحان المجال لعملية الخوصصة.

الاستراتيجيا التي تسعى الحكومة للتوصل إليها في ما يتعلق بالخوصصة وإعادة الهيكلة لم تكن واضحة، ومن خلال الوثائق المتعلقة بهذا الموضوع والصادرة من وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة الصناعية والمساهمات ووزارة الصناعة والطاقة، وكذلك المجموعات الخاصة التي ينشطها البنك المركزي، نجد فيها أفكاراً متعارضة بشأن إعادة الهيكلة الصناعية والخوصصة.

ومن دراستنا لمشروع وزارة إعادة الهيكلة الصناعية والمساهمة الصادر في عام ١٩٩٥، يتضح لنا أن هذا المخطط يدور حول ثلاثة محاور رئيسية هي:

١ ـ المجلس الوطني لمساهمات الدولة، الذي يتولى توجيه الشركات المجمعة (الهولدينغ) والذي ستتولى تسيير مساهمات الدولة وتوجيه النشاط الاقتصادي.

٢ ـ المجمعات (الهولدينغ)، وتنشأ على شكل رؤوس أموال تتكون أصولها من رأس مال الشركات الفرعية. ومن مهام هذه المجمعات إعداد استراتيجيات الشركات الفرعية من حيث الاستثمار والموارد البشرية، وكذلك تنفيذ سياسات الدولة في مجال التنظيم والتوجيه وإعادة الهيكلة في القطاعات الصناعية والتجارية ضمن إطار الاتفاقيات التي تبرم مع المجلس الوطني لمساهمات الدولة.

٣ ـ الشركات الفرعية، وتكوِّن هذه الشركات في مجموعها ما يسمى بالمجمعات

أو (الهولدينغ)، وتعتبر هذه الشركات أدوات تنفيذ للسياسات المعتمدة من طرف المجلس الوطني لمساهمات الدولة.

الملاحظات التي يمكننا استنتاجها من هذا المشروع هو أن المجلس الوطني لمساهمات الدولة، وكذلك المجمعات المقترحة من وزارة إعادة الهيكلة الصناعية، والمساهمة، إنما هي في الحقيقة تغيير لاسم صناديق المساهمة التي أنشئت في السنوات الماضية، وعلاوة على ذلك، فإن التداخل في المهام المحددة لمختلف الأجهزة وعدم تعريف وتحديد المسؤوليات المنوطة بكل جهاز (المجلس الوطني، المجمعات، الفروع)؛ كل ذلك يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهذه المجمعات، أضف إلى ذلك عدم تحديد نوع هذه الفروع ومدى قدرتها وإمكانياتها المادية والبشرية.

المشروع المقترح من الوزارة المذكورة لا يفرق بين الشركات الأم والشركات الفرعية المكونة للهولدينغ. وأخيراً، فإن فعالية هذا المشروع لا توفر ضمانات أكثر مما توفره فعالية الشركات المساهمة المنحلة، لذلك فإن نجاعة هذه المجمعات يعتمد على مدى التطبيق الجيد للتسيير الحديث لهذه المجمعات ومدى مرونة علاقاتها المختلفة مع بقية المؤسسات الاقتصادية الأخرى. والاستنتاج الذي يمكننا استخلاصه من هذه المجمعات هو أن استراتيجيتها ستتخذ من المقرات المركزية والمتكونة من الفروع ذات الأغلبية المطلقة للأسهم، وكذلك مسؤول الإدارة المركزية المتمثل في وزير إعادة الهيكلة.

لقد تميز الوضع الاقتصادي في بداية التسعينيات بتراجع النمو الاقتصادي بحوالى ٢ بالمئة، وارتفاع التضخم إلى ٢٠,٥ بالمئة، بالإضافة إلى ارتفاع معدل البطالة بشكل كبير، واستمر تدهور ميزان المدفوعات مع انعدام إمكانية الالتجاء إلى الأسواق المالية العالمية مع الانخفاض الكبير في احتياطيات الجزائر من العملة الصعبة، حيث أصبحت لا تغطي أكثر من شهرين من حاجياتنا في الاستيراد. ونظراً لهذا الوضع المتدهور لاقتصادنا، شرعت السلطات في اتخاذ تدابير حازمة وواقعية، بالإضافة إلى مراعاتها للهدف الرئيسي من هذه الإصلاحات، وهو هدف الانتقال من اقتصاد موجه إدارياً إلى اقتصاد موجه بآليات السوق والمنافسة. ولتجسيد هذه التدابير ميدانياً شرعت السلطات بتصميم برنامجين اقتصاديين ووضعهما حيز التنفيذ، وكلا البرنامجين يندرج في الإصلاح الاقتصادي.

١ ـ برنامج الاستقرار الاقتصادي الأول المتفق عليه مع صندوق النقد الدولي وهو برنامج قصير المدى (١ نيسان/ أبريل ١٩٩٤ ـ ٣١ آذار/ مارس ١٩٩٥)

إن تنفيذ برنامج الاستقرار الاقتصادي يقتضي أساساً القيام بجملة من الأمور،

منها إيقاف تراجع النمو الاقتصادي، واحتواء وتيرة التضخم، وتحديد التجارة الخارجية، والتسيير الجيد للطلب المحلي بواسطة سياسات نقدية صارمة، وتعميق الإصلاحات الهيكلية، مع تخفيف خدمات الديون الخارجية. وفي ما يلي سنتعرض للأهداف المنتظرة، ثم الوسائل والإمكانيات المستعملة، وأخيراً النتائج المحققة من كلا البرنامجين.

أ ـ أهداف البرنامج الأول

دخلت الجزائر مرحلة جديدة من الإصلاحات مست كل الميادين المتعلقة بإنعاش الاقتصاد الوطني، وذلك استعداداً للانتقال إلى اقتصاد السوق وبعث النمو الاقتصادي الذي ساده الركود. لذلك فإن عملية الاستقرار الاقتصادي قد استلزمت رسم الأهداف التالية:

(١) القضاء على عجز الميزانية العمومية أو على الأقل تخفيضها.

(٢) التقليص من الكتلة النقدية، وهذا شرط أساسي للتطور السليم والصحيح.

(٣) إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات، وذلك عن طريق تخفيض عبء خدمة الديون الخارجية.

(٤) الاستمرار في عملية تحرير الاقتصاد.

ب ـ الوسائل والإمكانيات المستعملة لتحقيق أهداف البرنامج

ومن أجل تحقيق هذه الأهداف، اتخذت السلطات المركزية تدابير جد حازمة تتعلق بكل من سياسة الميزانية والسياسة النقدية.

فالهدف الأول والمتعلق بتقليص عجز الميزانية العمومية يستلزم تقليص النفقات العمومية المتكونة من نفقات التجهيز ونفقات التسيير، بالإضافة إلى تحسين إيرادات الخزينة العمومية. ومن أجل تحقيق هذا الهدف اعتمدت السلطات على:

ـ عقلنة نفقات التجهيز وتقليصها.

ـ تثبيت كتلة أجور الوظيف العمومي.

ـ تحرير أسعار معظم المنتجات المدعمة، وتخفيض هذا الدعم لبعض المنتجات الأخرى كالسميد والحليب.

ـ أما تحسين إيرادات الخزينة العمومية، فلا بد من زيادتها عن طريق تحسين المردود الضريبي.

أما الهدف الثاني لهذا البرنامج والمتعلق بالسياسة التقنية، فقد ارتأت السلطة تحقيقه عن طريق:

ـ مراجعة سعر الصرف، وذلك بتخفيض قيمة الدينار للوصول به إلى قيمته الحقيقية مع رفع مستوى معدل الفائدة الأسمى لتقريبه أيضاً من مستوى حقيقي موجب.

ـ الحد من التضخم النقدي وتحرير التجارة الخارجية.

ـ بالإضافة إلى التدخل المباشر من طرف السلطات المركزية بتأطير القروض المصرفية الموجهة إلى المؤسسات العمومية غير المستقلة.

أما في ما يتعلق **بالهدف الثالث** الذي يرمي إلى تحسين ميزان المدفوعات، فقد كان لزاماً على الدولة أن تلجأ إلى التمويل الخارجي الثنائي والمتعدد الأطراف، مع إعادة جدولة كل مستحقات الديون الخارجية المتعلقة بفترة البرنامج.

أما **الهدف الرابع** والأخير، فهو المتعلق بتحرير التجارة الخارجية عن طريق تسهيل نظام الدفع ونظام الصرف، وقد اعتمدت السلطات في ذلك على:

ـ الحد من القيود والبيروقراطية الإدارية المفروضة على الاستيراد، والتدخل المباشر للسلطات العمومية.

ـ العمل على جعل الدينار قابلاً للتحويل بالنسبة للمعاملات التجارية، وهذا بعد تعديل كاف لسعر صرفه.

لقد تم تطبيق البرنامج الاستقراري على مدار سنة كاملة (نيسان/أبريل ١٩٩٤ إلى آذار/مارس ١٩٩٥). ولقد بوشر تطبيقه في ظروف اقتصادية واجتماعية وأمنية جد صعبة، وعلى رغم ذلك فإن الخبراء الماليين بصفة عامة، وخبراء صندوق النقد الدولي بصفة خاصة، يشهدون بأن الجزائر قد احترمت وطبقت كافة الإجراءات المتفق عليها بصرامة كبيرة قلما نجدها في دول أخرى.

ج ـ النتائج المحققة من البرنامج

تتمثل النتائج المحققة خلال فترة هذا البرنامج في إيقاف النمو الاقتصادي، حيث بلغ معدل نمو الناتج المحلي − ٠,٢ بالمئة في فترة البرنامج، بينما كان − ٢ بالمئة في عام ١٩٩٣، كما أن معدل التضخم لم يتجاوز ٢٩ بالمئة عوض الـ٤٠ بالمئة المتوقعة بحسب البرنامج. وتم تخفيض قيمة العملة المحلية بـ ٤٠,١٧ بالمئة في نيسان/أبريل ١٩٩٤، إذ فقدت أكثر من ٦٠ بالمئة من قيمتها خلال سنة واحدة، حيث رافق هذا التخفيض ارتفاع كبير لأسعار المواد الغذائية والطاقوية المدعمة وتحرير أسعار سلع أخرى، كما خفض عجز الميزانية العمومية من ٨,٧ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في سنة ١٩٩٣ إلى ٤,٤ بالمئة في عام ١٩٩٤. وفي الوقت نفسه تابعت الخزينة العمومية عملية تطهير المؤسسات وتقليص استدانتها تجاه النظام المصرفي. أما الكتلة النقدية (M2)، فقد ارتفعت من ١٥,٧ فقط من الناتج المحلي

الإجمالي عام ١٩٩٤ مقابل ٢١ بالمئة في عام ١٩٩٣، وفي الوقت نفسه ارتفعت معدلات الفائدة الدائنة والمدينة، غير أنها بقيت بعيدة عن معدل التضخم الذي ارتفع إلى ٢٩ بالمئة كما أشرت سابقاً.

تدل هذه النتائج على أن الخزينة العمومية استطاعت أن تتحكم في استخدام الموارد الإضافية الناتجة من زيادة الضرائب النفطية لامتصاص عجزها الكلي.

أما على المستوى الخارجي، فقد تحسن ميزان المدفوعات الذي مكن زيادة الاحتياطي من العملات الصعبة بمقدار ٢,٦٤ مليار دولار في عام ١٩٩٤ مقابل ١,٥ مليار دولار في عام ١٩٩٣. هذا بالنسبة لاستقرار الاقتصاد الكلي، أما بالنسبة لنتائج عملية الإصلاحات الاقتصادية، فإننا نوجزها في ما يلي:

(١) استقلالية ٥ مؤسسات عمومية وطنية من بين ٢٣ مؤسسة.

(٢) عرض ٥ فنادق عمومية للبيع، وهذا في إطار برنامج الخوصصة.

(٣) حل ٨٨ مؤسسة عمومية محلية.

(٤) تطهير البنوك التجارية، وذلك عن طريق دراسة مالية على أساس حساباتها في آخر عام ١٩٩٣، وتحديد احتياجاتها من الرأس المال.

(٥) تحرير أسعار المدخلات الزراعية ومواد البناء، ورفع أسعار المواد الغذائية المدعمة، وإنشاء صندوق الضمان من البطالة، وذلك من أجل التخفيف من الآثار السلبية التي تتسبب فيها عملية الإصلاحات.

فالإصلاحات الهيكلية في الجزائر ليست السبب الوحيد في تدهور ظروف المعيشة للمواطنين، فالركود الذي شهده الاقتصاد الوطني مباشرة بعد أزمة أسعار النفط في الثمانينيات يعتبر السبب الرئيسي في تدهور ظروف المعيشة لفئة كبيرة من المواطنين. ولهذا السبب خصصت الجزائر غلافاً مالياً مقداره ١٧,٥ مليار دينار لصالح هذه الفئات المحرومة، وبخاصة البطالين، حيث منحوا دعماً نقدياً مباشراً بقيمة ٢١٠٠ دينار جزائري للشهر، بالإضافة إلى تقديم مساعدات وقروض للشباب العاطل عن العمل من أجل خلق تعاونيات.

٢ ـ برنامج التصحيح الهيكلي (نيسان/أبريل ١٩٩٥ ـ آذار/مارس ١٩٩٨)

إن التصحيح الهيكلي في الجزائر ضرورة حتمية لا مفر منها، فهو يسمح للجزائر بتطوير اقتصادها وانفتاحه على العالم الخارجي، وهو، أي التصحيح الهيكلي، ضرورة وطنية ناتجة من الوضعية المتدهورة للاقتصاد الوطني، وليس حلاً فرض علينا. لذلك

وبعد المعالجات الجزئية المتتالية منذ الثمانينيات، تم الإجماع على ضرورة المعالجة الجذرية لكافة المشاكل التي يعانيها الاقتصاد الوطني. وانطلاقاً من هذه القناعة، فقد شرعت السلطات العمومية في علاج جذري عن طريق إصلاحات مكثفة في كل الميادين، وذلك استعداداً للانتقال إلى اقتصاد السوق.

لذلك فإن برنامج التصحيح الهيكلي هذا هو تجسيد للإجراءات المسطرة من أجل إنعاش الاقتصاد الوطني والانتقال إلى اقتصاد السوق. لقد تركزت أهداف هذه الإصلاحات على إنعاش الاقتصاد الوطني واستقراره، مع المحافظة على مستوى تشغيل دائم، بالإضافة إلى مواصلة وتعميق الإصلاحات الهيكلية للمؤسسات الصناعية، والبدء بخوصصة جزء من المؤسسات العمومية ومواصلة التحرير الاقتصادي، وفي الوقت نفسه العمل على ضمان الحماية اللازمة للفئات المتضررة من هذه الإصلاحات، وذلك عن طريق تحسين شبكة الحماية الاجتماعية وتعزيزها بتدابير مختلفة.

من أجل تحقيق هذه الأهداف رسمت السلطات المركزية سياستين اقتصاديتين: تتمثل **الأولى** بسياسة اقتصادية ظرفية، **والثانية** بسياسة اقتصادية متوسطة المدى. فالسياسة الاقتصادية الظرفية تتعلق بالتدابير المالية والنقدية التي تسمح بتحقيق نمو اقتصادي دائم وتقليص عجز الميزانية.

وفي ما يتعلق بالميزانية، فقد حرصت السلطات المركزية على تخفيض عجزها وإزالة هذا العجز نهائياً ابتداء من ١٩٩٦، ثم بعد ذلك إظهار فائض لتدعيم الادخار الوطني من أجل تدعيم الاستثمار. ومن أجل تجسيد هذه الإجراءات المتعلقة بسياسة الميزانية، عمدت السلطات إلى:

أ ـ زيادة الموارد، وذلك عن طريق:

ـ توسيع الضريبة على القيمة المضافة.

ـ زيادة المردود الضريبي، وذلك عن طريق مكافحة الغش والتهرب من الضريبة.

ب ـ تقليص النفقات، وذلك عن طريق:

ـ تخفيض النفقات الإدارية.

ـ التحكم في كتلة أجور الوظيف العمومي.

ـ إزالة دعم أسعار المواد المدعمة، وتقليص نفقات صندوق التطهير المالي للمؤسات العمومية.

ـ عقلنة نفقات التجهيز.

أما بالنسبة للسياسة النقدية، فإن السلطات المركزية ركزت على مكافحة التضخم

وتخفيضه إلى رقم واحد، وذلك من أجل ضمان الاستقرار في الاقتصاد الوطني. ومن أجل تحقيق ذلك، فإن السلطات المركزية قد اتخذت التدابير النقدية التالية:

- التحكم في السيولة المصرفية، وذلك من أجل ضمان المرونة الكافية لمعدلات الفائدة في ما بين البنوك.

- تكوين سوق الفروض وذلك عن طريق تقنيات مناقصة القروض لإعادة تمويل البنوك.

- إزالة هامش ربح البنوك مع تحرير كلي لمعدلات الفائدة المدينة.

- تحقيق معدلات فائدة حقيقية موجبة لاستقطاب الادخار الخاص.

أما بالنسبة للسياسة الاقتصادية على المدى المتوسط، فإن السلطات المركزية عزمت على توفير كل الوسائل الممكنة من أجل العودة إلى النمو الاقتصادي الذي يستجيب لمتطلباتنا. لذلك فإن السلطات حرصت على أن يتسم هذا النمو بـ :

- الاستعمال الأمثل للجهاز الإنتاجي وتحسين المردودية مع تشغيل كل القطاعات الإنتاجية، وبخاصة قطاعات الصناعة والزراعة والبناء، والعمل على توفير التموين الملائم والدائم بعيداً عن خطر التقلبات والصدمات الداخلية والخارجية.

- الاستقرار الدائم مع معدل تضخم معقول يمكن مراقبته، وهذا يتطلب اللجوء إلى مصادر تموين تعتمد على الادخار وإلغاء التمويل النقدي التضخمي.

- إيقاف البطالة في المرحلة الأولى، ثم البدء بالتشغيل وامتصاص البطالة في مرحلة لاحقة.

أما بالنسبة للقطاع الخارجي، فقد ركزت السلطات المركزية على متابعة تحرير التجارة الخارجية، وذلك برفع القيود الإدارية والمالية، بالإضافة إلى تشجيع الصادرات من غير المحروقات. كما ركزت على تطوير نظام الصرف، وذلك عن طريق إقامة سوق للصرف ما بين البنوك مع نهاية عام ١٩٩٥، وسوق صرف أخرى متصلة بالسوق النقدية، والعمل على جعل الدينار قابلاً للتحويل بالنسبة لنفقات الصحة والتعليم والسياحة كمرحلة أولى، بالإضافة إلى تخفيض مستوى الحماية الجمركية بهدف الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة.

سادساً: النتائج المتحصلة من برنامج الإصلاح الهيكلي في نهاية عام ١٩٩٥

بالنسبة للنمو الاقتصادي كانت النتائج إيجابية، حيث بلغ معدل نمو الناتج الداخلي الخام الحقيقي ٤,٣ بالمئة، بعدما كان سالباً لفترة طويلة. يعود الفضل في

هذا النمو إلى القطاع الزراعي الذي زادت قيمته المضافة بنسبة ٢١ بالمئة عوض ٩ بالمئة المتوقعة. أما القطاع الصناعي، فقد تراجعت قيمته المضافة - ٢,٤ بالمئة، حيث كان الهدف المرسوم له بلوغ معدل ٤,٨ بالمئة، وهذا على رغم التسهيلات التي منحت له من أجل الاستيراد. وعلى العموم فإنه يتوقع أن يستمر النمو بوتيرة لا تقل عن ٥ بالمئة سنوياً بحسب الأهداف المسطرة لفترة البرنامج.

أما التحدي الأكبر الذي واجهته السلطات فهو مشكل البطالة التي اقتربت نسبتها إلى ٢٥ بالمئة في عام ١٩٩٥، وستزيد هذه النسبة في السنتين الباقيتين للبرنامج. وهذه نتيجة حتمية لعملية الإصلاح الهيكلي للقطاع العمومي.

أما المالية العامة والقطاع النقدي، فإن النتيجة كانت مرضية، حيث انخفضت نسبة عجز الميزانية إلى ١,٤ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي مقابل ٤,٤ بالمئة في عام ١٩٩٤، وهذه النتيجة تنبىء بالأداء الجيد لسياسة الميزانية في المدى المتوسط، وهذا من دون شك يبعد خطر التمويل النقدي التضخمي. أما القطاع النقدي، فقد سجل بدوره نتيجة إيجابية على المستوى الكلي، حيث زادت الكتلة النقدية (M2) بـ ١٠,٥ بالمئة مقابل ١٥,٣ بالمئة عام ١٩٩٤. غير أن القروض المقدمة إلى المؤسسات الاقتصادية عرفت تدهوراً كبيراً على رغم قيام الخزينة العمومية بتسديد جزء من مستحقاتها تجاه النظام المصرفي، والتحكم في حجم القروض الموجهة إلى المؤسسات العمومية غير المستقلة. أما سبب تدهور هذه القروض وعدم تنميتها، فيعود أصلاً إلى تمويل المؤسسات المستوردة للمواد الغذائية.

أما التضخم، فقد زادت نسبته عن النسبة المستهدفة في البرنامج، حيث بلغ معدل التضخم في نهاية عام ١٩٩٥ ٢٩,٨ بالمئة عوض ٢٢,٦ بالمئة المخططة في البرنامج، والسبب في ذلك يعود إلى ارتفاع تكلفة الواردات، وإلى ارتفاع الأسعار التي لا تزال محددة إدارياً، بالإضافة إلى الارتفاع في سعر صرف الدينار.

لقد عرفت عملية التصحيح الهيكلي للمؤسسات الصناعية أول إنجاز فعلي لها في عام ١٩٩٤، حيث انتقلت ١٢ مؤسسة غير مستقلة إلى الاستقلالية التامة في عامي ١٩٩٤ و١٩٩٥، وأمضت عقود النجاعة بهذا الخصوص. وهناك مؤسسة أخرى، هي «ASMIDAL» في طريق الاستقلالية، كما تم إعداد مخططات التصحيح الداخلي لمجمل المؤسسات الصناعية، وقد باشرت السلطات المركزية بتطبيقه، غير أن عدم فعالية هذا المخطط أجبرت السلطات على استبداله بجهاز جديد، تم وضعه إثر لقاء البنوك والمؤسسات في حزيران/ يونيو ١٩٩٦، ويرتكز على علاقات تعاقدية في ما بينها لتمويل استغلال النشاطات الصناعية وتنميتها، وستظهر نتائج هذا الجهاز في نهاية عام ١٩٩٧.

أما بالنسبة للخوصصة، فلقد أنشأت السلطات المركزية جهازاً لهذا الغرض سمي

بمجلس الخوصصة، كما أنشأت وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة لجنة قطاعية للخوصصة، وقد كلفت بإعداد برنامج لعمليات الخوصصة الجزئية للمؤسسات العمومية في شكل فتح رأس المال والتنازل عن الأصول، وفي شكل عقود التسيير. وقد عرضت اللجنة القطاعية على المجلس الوطني للخوصصة برنامجاً أولياً يتضمن تسع عمليات للخوصصة الجزئية، من بينها ٣ تنازلات عن الأصول و٦ عمليات عقود تسيير، وإلى حد الآن لم يتم التنازل إلا في منشآت مشروع الأدوات اليدوية التابع للمؤسسة الوطنية للآلات الصناعية. هذا كل ما يتعلق بالخوصصة، وهنا أريد الإشارة إلى أن الجزائر لا زالت في مرحلة سن القوانين والبرامج الخاصة بالخوصصة.

٢ ـ خوصصة المؤسسات العمومية في القانون الجزائري

حميدي حميد(*)

ملخص

من منظور تشكيل القانون الاقتصادي الجزائري الذي يعتبر قانوناً قصدياً، يثير موضوع خوصصة المؤسسات العمومية، اهتماماً بالغاً لثلاثة أسباب على الأقل:

١ ـ لكونها مرتبطة بالتغيرات الجارية على المستوى العالمي، تلزم الخوصصة انسحاب الدولة الجزائرية من الدائرة الاقتصادية، وهو ما يفرض بدوره تحويل السلطات الاقتصادية والقضائية لصالح مؤسسات ومنشآت عمومية مستقلة. وهكذا تتخلى الدولة بطريقة إرادية عن بعض الصلاحيات التي كان من الواجب أن تبقى لها إذا أخذنا بعين الاعتبار حالة التخلف السائدة.

٢ ـ لكونها مرتبطة بتطور التنظيم القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، دفعت عملية خوصصة الدولة إلى التمييز بين المؤسسة الاقتصادية العمومية كطريقة لتسيير رأسمال الدولة والرأسمال العمومي من جهة، ومؤسسات الخدمات العمومية (EPA, EPIC) من جهة أخرى، وأثبتت بالتالي أن هدفي الفعالية والمردودية الاقتصادية يقتضيان:

ـ من جهة، فتح الرأسمال الاجتماعي للمؤسسة الاجتماعية الاقتصادية على الرأسمال الخاص الوطني و/أو الأجنبي بشكل يختلف عن الخوصصة، بمعنى تحويل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص (م.ق ٨ ـ ٩٣، م.ق ٨ ـ ٩٤ والأمر ٩٥ ـ ٢٥).

(*) أستاذ محاضر في معهد الحقوق في جامعة باجي مختار، ومحام في محكمة عنابة، معتمد من طرف المحكمة العليا، الجزائر.

ـ ومن جهة أخرى، فكرة تطبيق عملية الخوصصة على شكل معاملة ترمي إلى تحويل تسيير المؤسسات العمومية مباشرة أو غير مباشرة، من طرف أشخاص ماديين أو معنويين خواص (الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢).

٣ ـ لكونها مرتبطة بمسألة تعريف نموذج اقتصاد السوق الجزائري (إذ يعتبر اقتصاد السوق مفهوماً مستورداً لا يولد صعوبات خاصة)، تعتبر عملية الخوصصة بمثابة تحويل لملكية من القطاع العمومي الاقتصادي إلى القطاع الخاص طبقاً لما نص عليه قانون سنة ١٩٩٥ والمعدل في عام ١٩٩٦ (**الجريدة الرسمية** رقم ١٥ لشهر آذار/مارس ١٩٩٧).

في سياق هذا التشاور حول تعريف النموذج الجزائري لاقتصاد السوق، تم، خطأ، تركيز الاهتمام على فكرة خوصصة ـ بيع المؤسسات العمومية الاقتصادية التي يتميز نظامها التشريعي بالانتقال من مراقبة الدولة (شركة ذات رأسمال عمومي/مؤسسات اقتصادية عمومية ـ شركات مساهمة)، إلى مراقبة الملاك (شركة رؤوس أموال).

* * *

وخلاصة القول إن تحليل الوظائف التقنية والإيديولوجية للقانون التشريعي الجديد في مجال خوصصة المؤسسات العمومية، قد أظهر أن الإصلاحات الاقتصادية الجارية وإصلاحات الإطار القانوني الذي يقابلها ـ عدا تغيير دور الدولة في الاقتصاد ـ لم تحسم إلى حد الساعة. هذا في القضية الجوهرية المتمثلة في **التملك الفعلي** لرأسمال الدول، والرأسمال العمومي.

من هذا المنطلق، تمثل الخوصصة، دون ريب ولا شك، الموضوع الذي يوضح أكثر رهان الانتقال الحالي إلى اقتصاد السوق. والمشكل الذي يطرح في الميدان القانوني، هو التوفيق بين القانون التشريعي المعمول به وديناميكية اقتصاد السوق.

ويبقى القانون الاقتصادي الجزائري، كنظام قانوني تابع للدولة، قانوناً قصدياً من عدة جوانب.

مقدمة: الإشكالية العامة لعمليات الخوصصة

لقد شرع في تطبيق الإصلاحات الاقتصادية وتنفيذ عملية خوصصة المؤسسات العمومية في بلدان كثيرة أخرى غير الجزائر.

فلكونها مرتبطة بالتغيرات الجارية على المستوى العالمي، انطلقت الإصلاحات في البلدان المتطورة ذات الاقتصاد الليبرالي، التي لم تعد تسعى إلى إنشاء مؤسسات

عمومية، بل إلى خوصصتها لغرض تجميع رؤوس الأموال؛ كما أن هذه الإصلاحات دخلت حيز التطبيق في البلدان ذات الاقتصاد نصف الليبرالي، ولا سيما في البلدان النامية، ومن بينها الجزائر التي امتدت فيها الإصلاحات إلى مراقبة الدولة وتسيير المؤسسات العمومية، وكذلك خوصصتها المباشرة.

وفي هذا السياق الجديد، أصبح من الضروري إصلاح حتى الإدارة العمومية، نظراً للعلاقة القائمة بين الخدمات العمومية والإنتاجية. وهذا يتطلب أساساً تعديلاً جوهرياً لدور الدولة، علماً بأن الخوصصة تمثل أحسن وسيلة لتحقيق ذلك.

لقد بينت الخوصصة قدراتها في ظل الأنظمة الاقتصادية الليبرالية. ومفهوم الخوصصة (سواء تعلق الأمر بخوصصة طرق تدخل الدولة في خوصصة المؤسسات العمومية أو تحويل الملكيات) يندرج اليوم ضمن القيم الايديولوجية القانونية الليبرالية التي اكتسبت شرعية عالمية على غرار المبدأ الديمقراطي أو مفهوم الاستيراد المتمثل في اقتصاد السوق.

وفي إطار يتسم بتدويل القانون الليبرالي (الذي يرمي أكثر فأكثر إلى استبدال القانون الوطني)، ولأن الخوصصة المقصودة ستحقق في إطار تشكيلة اقتصادية واجتماعية متخلفة، ومع خطر تجاوز لب الحديث حول الخوصصة (كمشكل تنموي)، يتعين الاحتياط لما يلي:

١ ـ تفادي النظر إلى عملية خوصصة القطاع الاقتصادي العمومي كـ«ظاهرة عالمية»، أي كضغط خارجي كفيل بتغيير المسيرة التنموية العادية في البلدان النامية، ومن بينها الجزائر، وذلك في إطار المفهوم الجديد للتطور الديمقراطي الموحّد الذي دار الحديث عنه لأول مرة في لقاء براغ عام ١٩٩١.

وإذا اعتبرنا الخوصصة كـ«أداة حتمية لإعادة الهيكلة الصناعية»، يجب الأخذ بالاعتبار رغبة البلدان النامية، ومن ضمنها الجزائر، في إرساء علاقات تعاون دولية، وكذلك مساعي (أو استراتيجية) الشركات المتعددة الجنسية الرامية إلى تصنيف الأمم على المستوى الدولي في إطار عولمة الاقتصاد. ومن هنا، نتساءل هل تسمح عملية الخوصصة للجزائر بأداء دور نشيط في مسار الاندماج لنظام الاقتصاد العالمي الرأسمالي؟

٢ ـ لما يتعلق الأمر، كما هو الحال بالنسبة للجزائر، بتحقيق العلاقة الضرورية بين الخوصصة والتنمية (لكون مسألة التنمية ما زالت تشكل حديث الساعة)، فإن هدف الخوصصة يصبح مماثلاً لهدف تسيير رأسمال الدولة والرأسمال العمومي (تجميع الرأسمال) في إطار لم يتحول فيه بعد اقتصاد السوق إلى حقيقة ملموسة.

إن لم يتم بعد تثبيت قصد القانون التشريعي الجديد في هذا المجال، يبدو في نظرنا، أنه من غير المناسب تقديس فكرة تقديم عملية الخوصصة كنتيجة لقيد داخلي

مرتبط بتنفيذ سياسة الدولة لإخراج الجزائر من الأزمة الحالية بصفة عامة، ومن دوامة المديونية الكبيرة بصفة خاصة.

لا تعتبر الخوصصة في الواقع الانتقالي الحالي نحو اقتصاد السوق مجرد عملية اقتصادية. فعندما نتطرق إلى قضية خوصصة المؤسسات العمومية مع الأخذ بالاعتبار خاصة تطور المسار المعياري في هذا المجال، **فإن قضية الامتلاك الفعلي لرأسمال الدولة والرأسمال العمومي تطرح نفسها لكونها تمثل الرهان المركزي للمرحلة الانتقالية الحالية نحو اقتصاد السوق.**

هكذا، وبغرض فهم موفق للإشكالية العامة لعمليات الخوصصة في الجزائر، لابد من مراعاة المسارين المتباينين التاليين:

١ ـ خوصصة الدولة المتميز بالانتقال من التسيير العمومي إلى التسيير الخاص لرأسمال الدولة والرأسمال العمومي وتأسيس الشركات العمومية القابضة، وهو ما كرسه القرار رقم ٩٥ ـ ٢٥ المؤرخ في ٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥، والمتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة.

٢ ـ القرار رقم ٩٥ ـ ٢٢ المؤرخ في ٢٦ آب/أغسطس ١٩٩٥ المعدل مؤخراً، والذي ينوي تطبيق عملية خوصصة المؤسسات العمومية؛ هذه العملية معرّفة كعملية تحويل الملكية وكمعاملة ترمي إلى نقل تسيير المؤسسات العمومية إلى أشخاص ماديين أو معنويين.

وفي هذا الصدد، تبين من خلال تحليل الوظائف التقنية والايديولوجية للقانون التشريعي الجزائري الجديد أن الإصلاحات الاقتصادية الجارية ـ ما عدا تغيير دور الدولة في الاقتصاد ـ لم تحسم في المسألة الوهرية المتمثلة في معرفة من سيولى السلطة الاقتصادية وسلطة المؤسسة.

ومما لا شك فيه أن استمرار تلك التساؤلات قد أدى بطريقة مفرطة، إلى انفتاح الرأسمال الاجتماعي للمؤسسة العمومية الاقتصادية على إسهام الرأسمال الخاص (الوطني و/أو الدولي) في عملية الخوصصة.

وبالتالي، سنتطرق على التوالي، إلى النقاط الثلاث التالية:

أولاً: ملاءمة مفهوم الخوصصة في القانون الجزائري.

ثانياً: خوصصة الدولة على شكل خوصصة طرق تسيير رأسمال الدولة والرأسمال العمومي.

ثالثاً: فرض المحيط الاقتصادي المترتب عن اقتصاد السوق نظرة جديدة إلى خوصصة المؤسسات العمومية.

أولاً: ملاءمة مفهوم الخوصصة في القانون الجزائري

لتفهم إشكالية عمليات خوصصة المؤسسات العمومية في القانون الجزائري بطريقة صحيحة، ينبغي قبل كل شيء الأخذ بالاعتبار الأسباب التي دفعت إلى القيام بتلك العمليات.

كما أن التعريفات المتعلقة بمفهوم الخوصصة في ظل ديناميكية اقتصاد السوق من شأنها أن تسمح لنا بإدراك أن الخوصصة تشكل في نهاية الأمر (لكونها تطرح مشكل انسحاب الدولة من الدائرة الاقتصادية) العنصر الأساسي لتعريف نموذج اقتصاد السوق الجزائري.

١ ـ أسباب الخوصصة

تنعكس الأسباب الحقيقية التي مهدت إلى إجراء عمليات الخوصصة في الجزائر من خلال العمليتين التاليتين:

أ ـ تحول القطاع الخاص الجزائري إلى رأسمال خاص، وهيمنة رأسمالية خاصة وطنية، وتبني الجزائر سياسة «الباب المفتوح» أمام الرأسمال الدولي، وجلب المصالح الأجنبية بتطوير مفهوم الشراكة في إطار عولمة الاقتصاد.

ب ـ أزمة نظام الإنتاج الصناعي الجزائري الذي يعتبر في الواقع أزمة تسيير الرأسمال من قبل الدولة، وهذه الأزمة ميّزت المرحلتين الرئيسيتين التاليتين:

* ١٩٨٦ ـ ١٩٨٨: أزمة تسيير الرأسمال من طرف الدولة (تدخل الدولة كمقاول لم يسمح بالتوفيق بين الفعالية الاقتصادية عن طريق التحكم في التقانة (التكنولوجيا)، ومبدأ جنسية الاستثمار)، فرض منح الاستقلالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية المؤسسة على شكل شركات تجارية (خوصصة الهياكل وتسيير تلك المؤسسات).

* ١٩٩٣ ـ ١٩٩٥: أزمة تسيير الدولة للرأسمال بواسطة صناديق المساهمة (لم تتمكن الدولة من الفصل بين السيادة والتجارة) دفع الدولة، مرة أخرى، إلى التنازل عن السلطة القانونية والاقتصادية لصالح شركات رؤوس أموال (مجموعات صناعية ومالية)، أو شركات مراقبة متمثلة في الشركات العمومية القابضة المؤسسة بمقتضى الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٥ المؤرخ في ٢٥ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٥ والمتعلق بتسيير رؤوس أموال الدولة التجارية.

٢ ـ تعريفات مفهوم الخوصصة

يتبيّن، مما سبق، أن عمليات الخوصصة في الجزائر ليست نتيجة الصدفة، بل

تمثل، حقيقة، الموضوع الذي يوضح رهان الانتقال إلى اقتصاد السوق.

لهذا، نوضح في ما يلي، أهم التعريفات الخاصة بمفهوم الخوصصة:

أ ـ على المستوى القانوني

يعرف الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ الخوصصة على طريقتين:

ـ تتجلى الخوصصة في نقل الملكية من القطاع العمومي إلى القطاع الخاص. ويتم ذلك من خلال تحويل مجموع أو جزء من الأصول المادية أو المعنوية أو الرأسمال الاجتماعي للمؤسسات العمومية لصالح أشخاص ماديين أو معنويين خواص.

ـ تعني الخوصصة أية معاملة تتمثل في نقل تسيير المؤسسات العمومية إلى أشخاص ماديين أو معنويين خواص عن طريق التعاقد. فيتم عندئذ تحويل السلطة القانونية و/أو الاقتصادية إلى أشخاص خواص أو هيئات أو أجهزة تابعة للدولة ومؤسسة على شكل مدني أو تجاري.

* بحسب المرسوم التشريعي رقم ٩٣ ـ ٨ المعدّل والمتمّم للقانون التجاري الصادر في عام ١٩٧٥، والأمر رقم ٩٥ ـ ٢٥ المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة، تأخذ الخوصصة كذلك معنى انفتاح القطاع العمومي التنافسي للرأسمال الخاص بغرض توسيع قاعدة القطاع الخاص (شرط يجب توفره لإقامة اقتصاد السوق)، بحيث يتسنى للقطاع الخاص هذا ممارسة التسيير والمساهمة في الاستثمار عن طريق برنامج بيع أسهم شركات المساهمة. وسيكون هذا القطاع قادراً، بصفة شاملة، على إنجاز مشروع تجميع الرأسمال بكيفية مستقلة.

ب ـ على المستوى السياسي

تتمثل الخوصصة في وضع حد للتمييز السياسي بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، وتغيير الفكرة الايديولوجية التي تعتبر القطاع الخاص مكملاً للقطاع العام.

وبالتالي، تمثل الخوصصة وسيلة للحد من الممارسات الاحتكارية والبيروقراطية في المجال الاقتصادي. فالهدف المنتظر يكون إذن، تنازل الدولة عن تسيير الاقتصاد وتخليها عن صلاحياتها التقليدية كدولة مالكة ومسيرة.

ج ـ على المستوى الاقتصادي

تتمثل عملية الخوصصة في تحويل مؤسسات الدولة إلى مؤسسات خاصة.

بهذا، ونظراً لتطور الاستراتيجيا التنموية الجزائرية خلال السبعينيات، يعبّر قرار خوصصة المؤسسات العمومية عن فشل تلك الاستراتيجيا على مستويين:

ـ **على المستوى الخارجي**: تعكس الخوصصة فشل محاولة الدولة الرامية إلى عدم الخضوع لتدويل الرأسمال والإنتاج.

ـ **على المستوى الداخلي**: تعني الخوصصة إخفاق محاولة الدولة لتوفير شروط إعادة امتلاك المجتمع لوسائل الإنتاج.

د ـ على المستوى الاجتماعي

يبدو أن الخوصصة أحدثت تشققات في ما كان يعرف بـ «النموذج التنموي الجزائري». لهذا، يجدر التساؤل حول معرفة الإمكانيات التي تتيحها لنا الخوصصة (أي تحرير الاقتصاد) من أجل إقامة اقتصاد سوق في ظل العدالة الاجتماعية.

٣ ـ الخوصصة باعتبارها عنصراً أساسياً لتعريف نموذج اقتصاد السوق الجزائري

إن الانتقال إلى اقتصاد السوق الجاري في المرحلة الراهنة يتطلب تنازل الدولة عن التسيير والاحتكار، وهو الأمر الذي يفرض بدوره تحويل السلطة الاقتصادية والقانونية، إما لصالح هيئات ومؤسسات عمومية مستقلة، أو لفائدة أشخاص خواص في إطار التعاون أو التنازل.

غير أن اقتصاد السوق يتطلب بالدرجة الأولى، وجود آليات السوق الضرورية التي تعجز عن أداء دورها بفعالية، إن لم يسيطر القطاع الخاص على القطاع العمومي من المنظور الاقتصادي. ومن هنا تبرز ضرورة عمليات الخوصصة.

وفي السياق الخاص بالجزائر التي تسعى إلى إقامة اقتصاد السوق، تطرح مسألة تطبيق القوانين الاقتصادية العالمية. وما يزيد الأمور تعقيداً هو عدم التوصل إلى تعريف نموذج اقتصاد السوق الجزائري، وبالتالي فإنه لم يتفق بالإجماع بعد على ضرورة خوصصة المؤسسات العمومية. سبب ذلك يكمن في وجود اختلافات بشأن تدخل الدولة في الدائرة الاقتصادية، سواء كان ذلك التدخل مباشراً عن طريق مجموعة قوانين تهدف إلى ضمان المصلحة العمومية والنظام العمومي الاقتصادي، أو بطريقة غير مباشرة بواسطة عناصر قانونية واقتصادية مستقلة (المؤسسات العمومية الاقتصادية المؤسسة على شكل شركات تجارية، بصفة خاصة).

يتمحور النقاش الجاري حالياً حول اقتصاد السوق حول خيارين مختلفين:

ـ الأول يشيد بنظام اقتصاد السوق التنافسي من خلال إعادة تنظيم الاقتصاد عن طريق خوصصة القطاع العمومي والمؤسسات الاقتصادية العمومية.

ـ الخيار الثاني يميل أكثر إلى ما يعرف بـ «السوق التنافسية» أو اقتصاد سوق

خاضع لإشراف الدولة.

وبهذا، ينتقل النقاش إلى المجال القانوني، حيث إنه يتعيّن على الدولة، باستعمال المنتوج القانوني، التوفيق بين مختلف خيارات الخوصصة وإيجاد نقطة التوازن بينها تماشياً مع ديناميكية اقتصاد السوق وهدف التنمية.

وإذ يرفض اليوم أن تتدخل الدولة كمعامل اقتصادي، نتساءل في ظل واقع التخلف الذي نعيشه، إن توفرت أية إمكانيات لاستبدال الدولة بقوى اجتماعية أخرى قادرة على تحقيق التنمية، هل تقدر عمليات الخوصصة على خلق تلك الديناميكية؟ بعبارة أخرى، هل يمكن تجنب إخضاع الرأسمال الخاص الوطني للسيطرة التجارية، أم سيوفق هذا الرأسمال في التحرر والتحوّل إلى قوة كامنة قادرة على تحقيق التنمية؟ ألا يمثل ذلك مظهراً مهماً لإشكالية خوصصة المؤسسات العمومية؟ إن بقاء هذه التساؤلات من دون إجابة قد شجع على خوصصة الدولة.

ثانياً: خوصصة الدولة على شكل خوصصة طرق تسيير رأسمال الدولة والرأسمال العمومي

شهدت عملية الخوصصة تقريباً التطور نفسه الذي عرفه المفهوم القانوني للخدمة العمومية في الجزائر. ولم يتم تصحيح مفهوم الخدمة العمومية إلا بعد صدور القانون رقم ٨٨ ـ ١ الذي ميّز بين الصيغة القانونية التي تحملها المؤسسة العمومية الاقتصادية، والمنشآت العمومية على شكل مؤسسات عمومية مستقلة أو مؤسسات عمومية صناعية وتجارية.

والواقع أن الخوصصة التي تقرّر تطبيقها على المؤسسات العمومية في عام ١٩٩٥ (الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢) هي عملية دخلت مرحلة التنفيذ في الجزائر منذ استرجاع حركة التسيير الذاتي من قبل الدولة، التي فرضت بالتالي على المؤسسات المسيّرة ذاتياً تحقيق المردودية عليها عن طريق إصدار مرسومي آذار/مارس ـ نيسان/أبريل ١٩٦٣ و١٩٦٤ وإعادة تنظيم المؤسسات الاقتصادية العمومية ومنحها الاستقلالية في عام ١٩٨٨، ثم إعادة تنظيمها في إطار تشكيل الشركات العمومية القابضة عن طريق إلغاء صناديق المساهمة (الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٥)، مروراً بعام ١٩٧١ وبروز المفهوم الموحّد للمؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التي كان يتمثل هدفها في تحقيق الإنتاجية طبقاً لما نص عليه ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات.

لقد عرّفت النصوص القانونية الجزائرية عملية خوصصة الدولة مراعية هدف تقويم الرأسمال (المردودية)، مكرّسة بذلك تغيّر العلاقات الاقتصادية على أساس تغيير نظام ملكية وسائل الإنتاج.

١ ـ تقويم رأسمال الدولة والرأسمال العمومي:
هدف عملية خوصصة الدولة

تعني عملية خوصصة الدولة خوصصة شاملة لطرق تدخل الدولة تتطلب اللجوء ليس إلى أشخاص خواص في إطار التعاون والتنازل فحسب، بل إلى أجهزة دولة خاصة خاضعة كلياً (ولكن في حدود القانون) لقوانين التسيير الاقتصادي.

إن التغييرات التي أجريت على القانون التجاري وتطور النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية تعني، في واقع الأمر، تطور طرق التسيير الخاص لرأسمال الدولة والرأسمال العمومي وأشكال الملكية المناسبة.

وفي هذا السياق، تميّز المشرّع على وجه الخصوص، بإرادة تجنب أية عملية خوصصة أو تحويل ملكية المؤسسات العمومية الاقتصادية:

ـ في عام ١٩٨٨: باختيار المؤسسة العمومية الاقتصادية كوسيط قانوني واقتصادي مع تحويل الملكية المناسبة، كان هدف الإصلاح يتمثل في التوصل إلى تمكين المؤسسة العمومية من إنجاز ما لم توفق الدولة في تحقيقه: تجسيد هدف فعالية الجهاز الاقتصادي الوطني وأدائه الجيد.

ـ في عام ١٩٩٥: باستبدال صناديق المساهمة بالشركات القابضة التي أسست بمقتضى الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٥ المؤرخ في ٢٥ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٥ والمتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة، وبتحويل الملكية المناسبة (تحوّل للشركات العمومية القابضة بجميع امتيازات قانون الملكية على الأسهم والمساهمات وغيرها من القيم المنقولة ـ المادة ٦ من الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٥) وتفضيل المؤسسة العمومية الاقتصادية كشركة رأسمال من حيث الشكل القانوني، وبحسب قانون المالية المكمّل لسنة ١٩٩٤، المادة ٢٥ منه، ثم كشركة مجهولة (تعدد المتملكين) كتقنية وصيغة قانونية لتنظيم المؤسسة العمومية التي توكل إليها مهمة تسيير رؤوس الأموال العمومية التجارية، فإن المشرّع أراد بكل تأكيد، الاستجابة لحتمية تحسين مردودية رأسمال الدولة والرأسمال العمومي الضروري لتسيير اقتصاد سوق قادر على التنافس (وخاضع للدولة)، مع تشجيع انفتاح هذا الرأسمال العمومي على أشكال جديدة للشراكة.

وانطلاقاً من ذلك، لا يأخذ انفتاح القطاع العمومي التنافسي معنى الخوصصة بمفهوم نقل الملكية من القطاع العمومي إلى القطاع الخاص.

٢ ـ التعديلات التي أدخلت على النصوص التشريعية

يمكن تفهّم عملية خوصصة الدولة بسهولة إذا نظرنا إلى التعديلات التي أدخلها

المشرّع الجزائري خلال المراحل الثلاث التالية:

أ ـ التعديل الذي أجري بمقتضى المرسوم القانوني رقم ٩٣ ـ ٨

بإلغاء القانون رقم ٨٨ ـ ٤، تضع الأحكام الجديدة الواردة في القانون التجاري (المرسوم القانوني رقم ٩٣ ـ ٨ المؤرخ في ٢٥ نيسان/أبريل ١٩٩٣ والمعدّل والمكمّل للأمر الصادر في عام ١٩٧٥) عناصر توجّه جديد في مجال التنمية والتي تنعكس في تقليص تدخل الدولة.

وباعتماد مبدأ انفتاح الرأسمال الاجتماعي للمؤسسة العمومية الاقتصادية من خلال المساهمة في الرأسمال الخاص، وعلاوة على تشجيع التحالف الصناعي بين القطاعين القانونيين العمومي والخاص، كان المشرع الجزائري ينوي عدم حرمان المؤسسة العمومية من الامتياز الذي توفرها له صيغتها الاجتماعية (شركة مساهمة).

وتوقعاً لإلغاء صناديق المساهمة، فإن المادة ٦٨٦ من القانون التجاري (النص الجديد) في مجال إعادة تنظيم القطاع الاقتصادي العمومي وإنشاء المؤسسات القابضة، وكذلك في مجال توسيع نشاط المؤسسات العمومية الاقتصادية وإعادة هيكلتها، تنص على ما يلي:

«يمكن عن طريق التنظيم، النص على أشكال خاصة للجمعية العامة للشركاء ولأجهزة التسيير، إذا تعلق الأمر بشركات ذات رؤوس أموال عمومية كلياً أو جزئياً، آلية من الدولة أو أشخاص معنويين آخرين تابعين للقانون العام، أو شركات ذات رؤوس أموال عمومية بصفة مطلقة، وذلك على الرغم من الأحكام المخالفة السارية المفعول عند تاريخ هذا القانون».

بعبارات أخرى، تمنح الملكية وتسيير رأسمال الدولة والرأسمال العمومي إلى نوعين من المؤسسات:

ـ مؤسسات عمومية تابعة للدولة مباشرة أو لأشخاص معنويين آخرين من القطاع الخاص (مثل المؤسسات الصناعية والتجارية، المؤسسات العمومية المحلية، المؤسسات العسكرية ذات الطابع الصناعي والتجاري). ويشير الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ المؤرخ في ٢٦ آب/أغسطس ١٩٩٥، والمتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية، إلى ذلك النوع من المؤسسات العمومية.

ـ شركات رؤوس أموال عمومية (شركات مجهولة) أو مؤسسات عمومية غير مباشرة يتسنى لها امتلاك الأسهم كلية إثر إلغاء صناديق المساهمة، حيث يكون مصدر تلك الأسهم أحد الأمور التالية:

ـ الدولة.

ـ أشخاص معنويون آخرون من القطاع الخاص.

ـ شركات رؤوس أموال عمومية.

ب ـ التعديل الذي أدخلته المادة ٢٥ من المرسوم القانوني رقم ٩٤ ـ ٨

في مجال إعادة تنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية/شركة ذات الرأسمال العمومي، تعرف المادة ٢٥ من قانون المالية المكمّل لعام ١٩٩٤ (المرسوم القانوني رقم ٩٤ ـ ٨ المؤرخ في ٢٦ أيار/مايو ١٩٩٤) المؤسسات العمومية الاقتصادية من الناحية القانونية بأنها «. . .شركات رؤوس أموال تملك فيها الدولة أو أشخاص معنويون آخرون من القطاع الخاص الأغلبية القصوى من الأسهم أو الحصص الاجتماعية. . .».

ويترتب على ذلك أن تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية/شركة رؤوس أموال على أحد الشكلين التاليين:

ـ شركة رأسمال **عمومي كلياً**.

ـ شركة رأسمال **عمومي جزئياً**.

في هذه الحالة الأخيرة، تكون الشركة المجهولة:

ـ ملكاً بنسبة ٥١ بالمئة للمساهمين المتمثلين، إما في الدولة أو الأشخاص المعنويين من القطاع العمومي أو شركات الرأسمال العمومي المحض.

ـ ملكاً بنسبة ٤٩ بالمئة للمساهمين الخواص، الأشخاص الماديين و/أو المعنويين من القطاع الخاص (وطنيين أو أجانب).

ج ـ التعديل الذي أدخله الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٥

ينهي هذا النص القانوني (الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٥ المؤرخ في ٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥ المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة) تدخّل الدولة في تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق صناديق المساهمة؛ ويكمن التعديل الذي أدخله هذا النص في تشكيل شركات عمومية قابضة (شركات مراقبة) تمتلك كلية مجموع أسهم المؤسسات العمومية الاقتصادية.

هكذا، وبإنشاء تلك المؤسسات العمومية المجمّعة أو المجموعات الصناعية والمالية (الشركات القابضة)، تبرز إلى الوجود ثلاثة أنواع رئيسية من الشركات المجهولة:

ـ الشركة المجهولة ذات المساهمة العمومية المحضة: والحال كذلك بالنسبة للمؤسسات الاستراتيجية أو شركات رؤوس الأموال العمومية. بذلك يدخل مفهوم «الشركة المجهولة لأشخاص عموميين» المجال العملي في الجزائر.

ـ الشركة المجهولة ذات الامتلاك العمومي بما يزيد على ٥١ بالمئة (تكون فيها الدولة على سبيل المثال المساهم الرئيسي).

ـ الشركة المجهولة ذات رؤوس الأموال العمومية جزئياً بأقل من ٤٠ بالمئة من الأسهم (تكون الدولة فيها على سبيل المثال مساهماً في الأقلية).

خلاصة

إن تطور هذه العملية المعيارية التي تؤطر تحويل مراقبة الدولة للشركة (شركة ذات رأسمال عمومي/شركة مساهمة) إلى المتملكين (شركة رؤوس أموال) يتمخض عن مسيرة طويلة لخوصصة الدولة، وعن صيغة فريدة لخوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية، مع الانتقال من طريقة التسيير العمومي إلى طريقة التسيير الخاص لرأسمال الدولة والرأسمال العمومي.

ويجري الكلام على عملية خوصصة الدولة نظراً للانتقال من مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية (شركة ذات رأسمال عمومي بصفة مطلقة) التي ستترك المجال تدريجياً لمفهوم الشركة المجهولة التقليدي، حيث إن هذه الصيغة تميل إلى التحول إلى قانون عام في القطاع الاقتصادي العمومي (قطاع عام تنافسي).

كما أننا نتكلم على طريقة فريدة لخوصصة المؤسسات العمومية، لأن الأمر يتعلق بخوصصة هياكل المؤسسة وتسييرها من خلال اللجوء إلى المردودية والتسيير على وجه الخصوص. وهذا ما سهل تحويل مراقبة الدولة للمؤسسات ذات الرأسمال العمومي في إطار عمليات التأميم وتوحيد المساهمة إلى متملكي المؤسسة؛ علماً بأنه برز في القانون الجزائري مفهوم جديد يتمثل في «الشركة المجهولة لأشخاص عموميين».

تسمح لنا القراءة التقنية والقانونية، وكذلك الايديولوجية، للأحكام الجديدة التي أدخلتها النصوص التشريعية بالكشف عن العمليات الحقيقية التي دفعت المشرّع الجزائري إلى إبعاد احتمال خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية بمفهوم تحويل الملكية.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن:

ـ الإصلاحات القانونية التي أعقبت دستور ١٩٨٩ تعلقت أساساً بمراقبة الدولة وطريقة تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية مع إخضاعها لإجراءات التسوية القانونية أو الإفلاس، والعمل على إخفاء عدم التمييز بين مصالح القطاعين العام والخاص.

ـ لغرض تحقيق التنمية، يتم فتح القطاع العمومي التنافسي والرأسمال الاجتماعي للمؤسسات العمومية الاقتصادية أمام الرأسمال الخاص، وذلك للهدفين التاليين:

١ ـ تحسين مردودية الرأسمال العمومي (وهذا ما تفرضه حالة التخلف!) نظراً لتأزم تسيير الدولة لهذا الرأسمال بواسطة صناديق المساهمة.

٢ ـ العمل كقاعدة لانطلاق قطاع خاص جديد يتشكل من مهنيين خواص وعموميين في قطاعي الصناعة والخدمات، وتشجيع الابتكار والاختراع في الجزائر، أي الدفع بالتنمية.

ومما لا شك فيه أن النقاش الدائر حول مسألة خوصصة المؤسسات العمومية (الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ المؤرخ في ٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥) يعني قضية التنمية على حد سواء.

ثالثاً: فرض المحيط الاقتصادي المترتب عن اقتصاد السوق نظرة جديدة إلى خوصصة المؤسسات العمومية

١ ـ هدف القانون التشريعي الجديد في مجال خوصصة المؤسسات العمومية

أصبحت خوصصة القطاع الاقتصادي العمومي ممكنة من المنظور القانوني مع اعتماد دستور ٢٣ شباط/فبراير ١٩٨٩، حيث إن المؤسسة العمومية لم تعد تحمل صيغة الملكية العمومية من الناحية الدستورية.

ويأتي القانون الأساسي الجديد (دستور ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦) بمعطيات جديدة في هذا الميدان، حيث وسّع مجال تدخل السلطة التشريعية التي يتسنى لها مستقبلاً تحديد، ضمن نص قانوني، «. . .قواعد تحويل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص. . .». والجدير بالملاحظة أن الدستور لا يرجع إلى مفهوم «الخوصصة». ومن وجهة النظر هذه، يمكن الاعتبار أن المؤسسة العمومية الاقتصادية المحوّلة إلى شركة مجهولة لأشخاص عموميين، قد دخلت القطاع الخاص. لكنه من المنظور الاقتصادي، يعتبر ذلك جواباً عن المشكل القانوني الخاص بتحويل ممارسة حق الملكية لفائدة الجمعية بصفتها الجهاز المشرف على المؤسسة والحائز على حق الملكية، حيث إن المؤسسة العمومية الاقتصادية تتكوّن من ممتلكات عمومية وتعد بذلك ملكاً للأمة. فلم يعد من صلاحيات ولا من مسؤوليات الحكومة تحديد «قواعد تحويل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص»، كما كان الحال بمقتضى المادة (٥) من القرار رقم ٩٥ ـ ٢٢.

فضلاً عن ذلك، تجدر الإشارة إلى القرار رقم ٩٥ ـ ٢٢ المتعلق بخوصصة المؤسسة العمومية غير القابلة للتحويل إلى مؤسسة عمومية اقتصادية. ومن هنا، يجب تصنيف المؤسسات العمومية إلى فئتين رئيسيتين: **الأولى** المؤسسات العمومية

للخدمات العمومية، والثانية المؤسسات العمومية الاقتصادية، أي المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري.

بهذا، تتمثل المؤسسات العمومية القابلة للخوصصة المؤسسات كافة التي تملك فيها الدولة والأشخاص المعنويون من القانون العمومي، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، مجموع الرأسمال الاجتماعي أو جزءاً منه.

٢ ـ محتوى القرار رقم ٩٥ ـ ٢٢

يميّز القرار رقم ٩٥ ـ ٢٢ بين الخوصصة المتمثلة في تحويل الملكية والخوصصة المتمثلة في تحويل تسيير المؤسسة العمومية:

أ ـ الخوصصة على شكل تحويل الملكية

يتمثل موضوع الخوصصة أو التنازل، في هذا الإطار، إما في الرأسمال الاجتماعي للمؤسسة العمومية أو في الأصول المادية والمعنوية. وتكون العملية عبارة عن تنازل عن مؤسسة من القطاع العمومي إلى القطاع الخاص في حالة تحويل الملكية بكاملها. أما إذا مسّت الخوصصة جزءاً من المؤسسة فقط، فالأمر يتعلق في تلك الحالة بـ **المساهمة في المؤسسة**.

ومن أهم المشاكل التي تواجه عملية الخوصصة، مشكل التقييم الذي يجب فصله عن أية عملية خوصصة بطريقة مسبقة، وهذا ما تنص عليه المادة (٦)، الفقرة (١) من الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ التي تقضي بإخضاع الأصول والسندات الموجهة للخوصصة، وقبل إجراء أية عملية للخوصصة، لتقييم يعتمد على الطرق المعمول بها في الميدان مع مراعاة القيمة التجارية الحقيقية.

وأخيراً، فإن الأشخاص الذين يتسنى لهم الاستفادة من عمليات الخوصصة هم:

ـ **الأشخاص الماديون**: وتجدر الإشارة إلى أن الأجراء يستفيدون من حق استرداد ٢٠ بالمئة من المؤسسة العمومية المؤهلة للخوصصة (المادة ٣٧) ومن تخفيض بنسبة ١٥ بالمئة على الأكثر من سعر البيع لاسترداد جزء أو مجموع أصول المؤسسة العمومية (المادة ٤٦ من الأمر نفسه)؛ ويمكن أن تتولد من ذلك **مؤسسة مجهولة بمساهمة عمالية**.

ـ أما **الأشخاص المعنويون** من القانون الخاص، فقد يكونون:

* شركة تجارية (شركات أشخاص برؤوس أموال أو مختلطة...).

* مؤسسة عمومية اقتصادية (شخصاً معنوياً من القانون الخاص، شركة فرعية).

* شركة قابضة عمومية (شركة رؤوس أموال).

* مؤسسة أجنبية.

ب ـ الخوصصة: معاملة تتمثل في نقل تسيير المؤسسة العمومية

من وراء التمييز بين المؤسسة العمومية الاقتصادية والمؤسسات العمومية (ذات الطابع الإداري (مؤسسة عمومية مستقلة) والطابع الصناعي والتجاري (مؤسسة عمومية وتجارية)، ومن وراء التطبيق الشامل لأحكام القانون الخاص أو أحكام قانون الشركات على أجهزة الدولة وغيرها من الوسطاء، تجدر الإشارة إلى أن طريقة التسيير الخاصة برأسمال الدولة تكون موضوع تفضيل، إذ يمكن تكليف أشخاص قانونيين غير الدولة بمهمة تحويل تسييره.

وقد يكون هؤلاء الأشخاص:

ـ شخصاً مادياً.

ـ شخصاً معنوياً من القانون الخاص.

فالمؤسسة التي تكون رؤوس أموالها عمومية كلية يعود لها حق الامتلاك، حيث يتم تحويل تسيير الممتلكات العمومية عن طريق التعاقد. وبحسب المادة ٣٠ من الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢، تتم عملية التسيير بواسطة مناقصات محدودة أو علنية، وطنية و/أو دولية. كما يمكن للمتعهدين سحب دفتر الالتزامات الذي يحدد شروط خوصصة التسيير.

ويذكرنا ذلك، مرة أخرى، بحركة خوصصة طرق تدخل الدولة التي لجأت إلى أشخاص خواص في إطار مهام الخدمة العمومية في القانون الحر. ومن الممكن إقامة العلاقة القانونية نفسها في الجزائر عن طريق أجهزة دولة خاصة خاضعة كلية لقواعد التسيير الاقتصادية والمتاجرة. لكن هل الدولة الجزائرية تشكل دولة تحررية؟ وهل يمكنها الوصول إلى نهاية ما تسعى إليه من وراء ايديولوجيتها؟

٣ ـ المنطق السياسي مقابل المنطق الاقتصادي الذي يدعم خوصصة المؤسسات العمومية

إن المسألة الجوهرية المتمثلة في الخوصصة أو إعادة تنظيم المؤسسة العمومية تقترب من مسألة الامتلاك الفعلي لرأسمال الدولة والرأسمال العمومي في إطار لم يشكل فيه بعد اقتصاد السوق واقعاً ملموساً.

ولا تهدف خوصصة المؤسسات العمومية إلى تغطية مشكل مالي تعانيه الدولة، وهو ما تأكد سنة ١٩٨٦ التي شهدت انهيار أسعار النفط والاعتراف رسمياً بـ «الأزمة الاقتصادية» من دون اعتبار الخوصصة مخرجاً لتلك الأزمة. وقد أبعدت عمليات إصلاح المؤسسات العمومية التي شرع في تطبيقها سنة ١٩٨٨ (القانون المتعلق

باستقلالية المؤسسات المؤرخ في ١٢ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨) أي احتمال بشأن خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

واليوم، شهد الوضع تغيراً جذرياً في هذا المجال، بحيث أصبحت الاهتمامات منصبة على خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية أو التنازل عنها بدلاً من التحاور حول عملية خوصصة المؤسسات العمومية بصفة عامة، والمؤسسات العمومية للخدمة العامة بصفة خاصة، من دون إهمال مسألة خوصصة التسيير أو تحويله.

وبالتالي، يحق لرجل القانون أن يتساءل إن كان المشكل مرتبطاً بنقل التقانة (التكنولوجيا) القانونية، أو أقل من ذلك، بالتقليد القانوني من خلال إدخال وسائل قانونية غير ملائمة أحياناً، أو إن لم يتعلق الأمر بمشكل تقليدي خاص بالقدرة على تطبيق القانون (أو تدهوره).

إن كان الأمر صحيحاً، فالقانون الجزائري المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية ـ الذي يعتبر قانوناً قصدياً محصناً ـ قد يخضع إلى منطقين متناقضين، وهما: **المنطق السياسي التنموي** كتعبير عن النصوص التشريعية (القوانين)، **والمنطق التقني والاقتصادي** كتعبير عن النصوص القانونية (المراسيم، القرارات الوزارية، القرارات...).

والأمر العجيب في النصوص القانونية (المتمثلة في غالب الحالات في مراسيم تنفيذية صادرة عن رئيس الحكومة) أو القرارات (الخاصة بتصفية المؤسسات العمومية الاقتصادية الناتجة من الشركات العمومية القابضة مثلاً)، أنها تتدخل في مجال سبق للمشرّع الجزائري (المجلس الوطني الانتقالي) أن حسم بشأنه.

خلاصة

مهما يكن من أمر، تتمثل المؤسسات المؤهلة للخوصصة بحسب الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢، في المؤسسات العمومية ذاتها، أي المؤسسات المنتمية مباشرة إلى الدولة، والمؤسسات العمومية غير المباشرة، أو المؤسسات التي لا تمارس الدولة ضمنها سوى الحق في المساهمة.

كما تتمثل المؤسسات العمومية، المعنية بالخوصصة في إطار نقل الملكية، في المؤسسات على شكل شركات تجارية برأسمال عمومي صافٍ؛ في حين أن المؤسسات المعنية بالخوصصة في إطار تحويل التسيير في المؤسسات العمومية، مثل المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية، لا يخوّل لها القانون حق الانفتاح على الرأسمال الخاص لكونها لا تملك رأسمالاً سوى لأغراض محاسبية.

كما أن الحال هي كذلك بالنسبة للمؤسسات غير المستقلة، مثل المؤسسات

العمومية المحلية التي لا تملك نظاماً أساسياً خاصاً، لكن تتبع الدولة مباشرة بحسب ما تشير إليه المادة (١٠٨) من قانون المالية لسنة ١٩٩٣.

وأخيراً، وبمراجعة الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية، وتطور الصيغ القانونية للمؤسسة العمومية والانتقال من خوصصة الدولة إلى خوصصة المؤسسة العمومية، تأكدت الفكرة بأن دور المقاول لم يعد يخصص للدولة، وأن الدولة لن تكون مستقبلاً المساهم الوحيد، وأن الصالح العام الاقتصادي لن يكون من احتكار الدولة وحدها، بل سيكون مرتبطاً بالتبعية المتبادلة بين القطاعين الاقتصاديين، العمومي والخاص.

٣ ـ الخوصصة والفعالية الاجتماعية ـ الاقتصادية

بوطالب قويدر(*)

مقدمة

بعد تهميشها لفترة طويلة، على الرغم من إدراجها في برنامج التعديل الهيكلي الذي تم التفاوض حوله مع صندوق النقد الدولي، أصبحت مسألة الخوصصة موضع اهتمام كبير في الجزائر.

فعلى مستوى الجزائر، تكتسي هذه المسألة حساسية سياسية متزايدة بالمقارنة بباقي دول العالم، نظراً لكونها تمس عنصراً، طالما شكل مصدر عزة وافتخار، وهو استرجاع ثروات الأمة، وبالتالي السيادة الاقتصادية من خلال التأمينات التي رسّختها في الذاكرة الجماعية الخطابات المدوية للرئيس الراحل هواري بومدين.

وقد طالبت الجزائر في شهر تشرين الأول/أكتوبر من عام ١٩٧٤ في مقر الأمم المتحدة في نيويورك، وبلسان رئيس دولتها، بالحق في إجراء عمليات التأميم التي كانت تشكل، حينئذ، أحد الشروط الأساسية التي تطالب بها الأمم المسيطر عليها لدعم أية عملية تنموية.

وكانت تلك الفترة تتميّز بإرادة ورغبة قوية في الخروج من دائرة التخلف والقضاء على آليات تجدّده من خلال وضع نظام إنتاجي وطني. ولهذا الغرض، تم استثمار كافة موارد الأمة على الرغم من المشاكل التي اعترضت المسيرة، إلا أن التجربة التنموية القائمة على مبدأ التأميم (والتي تكاد تكون فريدة من نوعها في العالم الثالث من حيث حجمها)، والتي طالما أثارت إعجاب الملاحظين، آلت إلى فشل أليم تشهد عليه الأزمة الاجتماعية ـ الاقتصادية، وكذلك السياسية التي تتخبط فيها البلاد في المرحلة الراهنة[1].

(*) باحث اقتصادي، الجزائر.

(١) انظر: بوطالب قويدر، «من وهم الاشتراكية إلى سراب التحررية،» الوطن، ٢٢/١/١٩٩٢.

وتجدر الإشارة إلى أن مثل هذا الفشل لا يخص الجزائر وحدها، ولا ينجرّ عن أخطاء في التسيير أو التخطيط. إنه مرتبط بطبيعة النظام الاجتماعي ـ الاقتصادي القائم، وبطريقة تسييره كما كان يشهد عليه النموذج السوفياتي التاريخي.

فتلك الأنظمة القائمة على تأميم الاقتصاد من دون إعطائه الطابع الاشتراكي (حيث إنه تم دوماً الخلط بين مفهومي تأميم وسائل الإنتاج ومشاركتها)[٢]، مرتكزة على استغلال وسائل الإنتاج المؤمّمة من قبل بيروقراطية دولة، تلك التي، إن ولدت المنافع المادية والاجتماعية نفسها مقارنة بالملكية، فهي تسمح في الوقت نفسه بالتحرر من الأخطار والمسؤولية المرتبطة بهذه الأخيرة.

بهذا أدت الأنظمة، وبعد مرور عقود من التراكم المكثف للرأسمال، ليس إلى تشييد اقتصادات مزدهرة، قادرة على تلبية الاحتياجات الاجتماعية المتعدّدة، وإنما، وبالعكس، إلى العرقلة الكليّة لمسيرة التنمية الاجتماعية الاقتصادية.

وإذا تأكد اليوم فشل التجارب التنموية القائمة على تأميم وسائل الإنتاج الوطنية، يبقى التساؤل مطروحاً حول اللجوء إلى خوصصة وسائل الإنتاج هذه كبديل يندرج أساساً ضمن ايديولوجية التحرر الاقتصادي الذي لم نعد نجهل مسلماته أو انعكاساته الاجتماعية ـ الاقتصادية.

ما يمكن ملاحظته، أن إشكالية الخوصصة تنقلنا إلى نقاشات قديمة، طرحت تساؤلات جوهرية حول تنظيم اقتصاد فعّال؛ هذه التساؤلات، لبقائها من دون إجابة، أضفت اليوم على الفكر الاقتصادي والسياسة الاقتصادية، نوعاً من الفراغ تمّ تقبّله بسهولة مفرطة.

والواضح أن المسألة لا تقتصر على طبيعة الملكية، باعتبارها خاصة أو عامة، بل تعني مختلف أنواع الملكية إلى جانب نشاطات المراقبة والتوفر الفعلي لوسائل الإنتاج وطرق تسييرها.

غير أنه، يبدو أن مناصري الخوصصة يربطون الفعالية الماكرو ـ اقتصادية إلى النظام الخاص لوسائل الإنتاج وحده، وهو ما تؤكده تصريحات وزيرنا الأسبق لإعادة الهيكلة، مراد بن أشنهو، الذي قال: «إن أهداف الخوصصة متعدّدة، لكنها تتجه كلها نحو تحقيق أداء أنجع للاقتصاد الوطني»[٣]. ويؤكد السيد مراد بن أشنهو خصوصاً أن:

١ ـ الخوصصة تمثل إحدى الوسائل الكفيلة برفع النظام الإنتاجي، وبالتالي الاقتصاد الوطني. ويضيف أن تحسين الإنتاجية، يشكل بالفعل، الهدف الأسمى لعملية الخوصصة.

٢ ـ الخوصصة تمثل عاملاً حاسماً لعملية تكثيف النسيج الصناعي، وأنها كفيلة

---

(٢) ج. بالسريك، نص خطي بعنوان: «المخرج،» (فارسوفيا، ١٩٨٨).

(٣) تصريح مراد بن أشنهو حول موضوع إعادة الهيكلة الصناعية، في مجلة: **الاقتصاد**، العدد ١٧، ص ١٩.

بإنعاش الاستثمارات، وبالتالي بالمساهمة في خلق مناصب شغل جديدة.

وفي اعتقادنا، أن هذه الدلائل (أو الافتراضات)، تؤكدها التحاليل النظرية والوقائع على حد سواء، وهذا ما سنحاول تبيينه بإيجاز من خلال مداخلاتنا المتواضعة.

أولاً: مفهوم المردودية والفعالية الاجتماعية ـ الاقتصادية

تشكل المردودية معياراً أساسياً ودليلاً لفعالية تسيير الرأسمال الخاص. ويمكن تمثيل هذا المعيار في القاعدة المبسطة التالية:

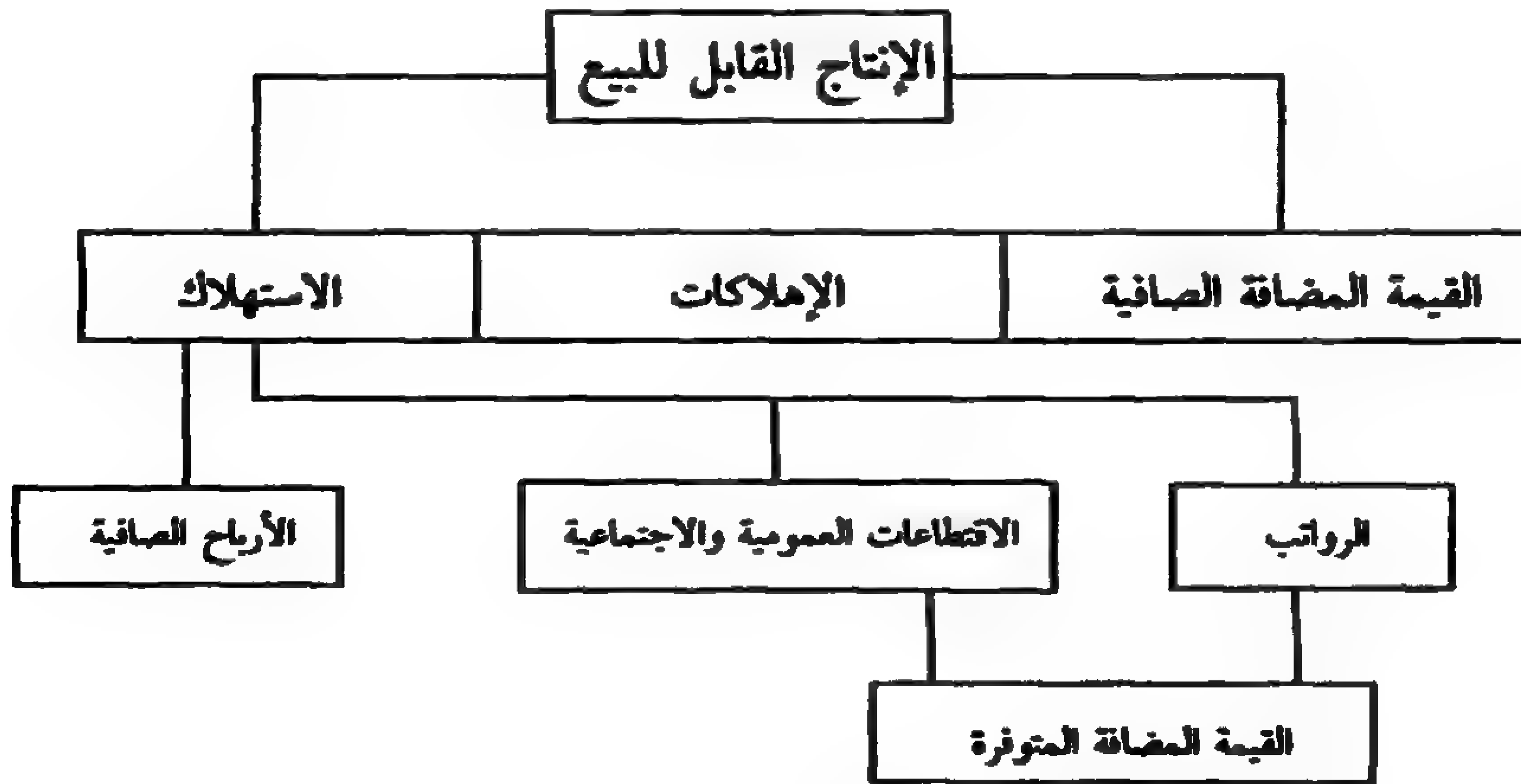
$$\text{المردودية} = \frac{\text{الربح}}{\text{الرأسمال المادي والمالي + الأجور والرواتب}}$$

ويكون الربح معادلاً للقيمة المضافة الصافية خارج الرواتب والاقتطاعات العامة والاجتماعية.

ونشير إلى أن القيمة المضافة الصافية تمثل الفارق بين الإنتاج القابل للبيع والإهلاكات المبرّرة، مضافاً إليها الاستهلاكات الوسيطة.

كما أن القيمة المضافة الصافية توزع بين الأرباح الصافية والاقتطاعات العمومية والاجتماعية والرواتب. ويبين الشكل رقم (١٢ ـ ١) نظام التوزيع هذا[٤]:

الشكل رقم (١٢ ـ ١)



(٤) فيليب هرزوق، نظرة في الاقتصاد (L'Economie à bras-le-corps).

ما يمكن ملاحظته، هو أن تزايد القيمة الصافية مرتبط بمستوى الإهلاكات والاستهلاكات الوسيطة. فالقيمة المضافة ترتفع مع انخفاض النسبة بين الإهلاكات والاستهلاكات الوسيطة من جهة، والإنتاج القابل للبيع من جهة أخرى.

كما تجدر الإشارة كذلك إلى أن تزايد القيمة المضافة متوقف على الاستعمال الجيد للرأسمال المادي والمالي.

والواقع أنه يتمّ قياس المردودية كذلك اعتماداً على فعاليّة استعمال الرأسمال وقدرته على التكاثر. ويترتب ذلك عن كون نمو رأسمال المؤسسة يشكل اليوم أحد الأهداف التي ترمي، سياسة المؤسسات، إلى تحقيقها.

وفقاً لمعيار المردودية هذا، يتعين على الرأسمال الخاص تقليص الرواتب، بل تجميدها، وكذلك الانتفاع من تخفيض مستويات الاقتطاع العمومي والاجتماعي.

ويمكن الاعتبار، في السياق نفسه، أنه من المريح تقليص مناصب العمل والنفقات الخاصة بالعمل (التكوين، والنفقات الاجتماعية، . . . إلخ). وعلى عكس ذلك، لا جدوى في تقليص الرأسمال المادي لكونه لا يشكل مجرد مجموعة من وسائل الإنتاج، بل مكسباً كفيلاً بجلب أرباح معتبرة[٥].

إلا أنه في حالة عدم تحقيق الربح المنتظر، تقوم المؤسسة الخاصة بتقليص الاستثمار المنتج ودعم الاستثمار المالي. بهذا تحوّل المؤسسة ما تنتجه من ربح، انطلاقاً من رأسمالها المنتج، إلى عمليات مالية مضاربية.

وإن عجز هذا الرأسمال المنتج على تحقيق المستوى المطلوب من المردودية، يتم اللجوء إلى غلق ورشات الإنتاج. حينها، تضطر المؤسسة إلى تحقيق الربح المالي من خلال الاقطاع من القيمة المضافة المحققة بطرق أخرى (ينبغي الإشارة إلى أن غلق المصنع يعني فقد رأسمال تتحمل دفعه الجماعة). «فالممتلكات الماليّة للمؤسسات ترتفع مع تدهور الاستثمارات».

في منظور التسيير هذا، يعتبر الراتب (وبالتالي العمل نفسه)، مجرد كلفة إنتاج يتعيّن تخفيضها إلى أدنى حد ممكن، في حين أن الرّواتب المنخفضة وارتفاع نسبة البطالة من شأنها توليد نقص في الطلب على الإنتاج، وأكثر من ذلك، ظروف غير ملائمة للإنتاجية.

لقد بيّن العديد من الدراسات (رينسون، وكندريك. . . إلخ)[٦] التفاعل القائم بين عدد كبير من العوامل (الوضع الغذائي، والصحة، والسكن، والتكوين، والتأهيل. . . إلخ) ونموّ إنتاجية العمل.

---

(٥) مكتب العمل الدولي، تقرير حول «العمل في العالم، ١٩٩٥،» ملخص وارد في: الوطن، ١٣/ ٥/١٩٩٥.

(٦) *Le Monde diplomatique* (janvier 1993).

غير أنه اتضح أن الرواتب المتدنية والخدمات الاجتماعية المحدودة، لا يمكن أن تشكل، في أيّ حال من الأحوال، عوامل إنتاجية، بل العكس هو الصحيح.

فإن تأكدت ضرورة عدم اعتبار الرواتب كمجرد كلفة إنتاجية، لا بدّ من ربط رفع الأجور بالإنتاج (استخراج فائض استغلال متوفر مع تقليص أنواع التبذير المتعدّدة إلى أدنى مستوى). وبالتالي، وباستثناء الحالات التي يجب فيها القضاء على الرواتب الضعيفة، والتي تعتبر ظاهرة سلبيّة بالنسبة للعمال وللمجتمع، فإنه يجب ربط تحسن الأجور بتقدم الإنتاجية الذي يحدّده هو الآخر، مجموع النفقات الاجتماعية[٧].

وهذا ما يفرض اعتماد اقتراب جديد لمسائل المردودية والفعالية الاجتماعية ـ الاقتصادية.

وأخيراً، فإن حرية وضع شروط التسيير والاختيارات الاستراتيجية للنشاطات المربحة، تدفع الخواص، بطبيعة الحال، إلى الاستثمار في مجالات تسمح باستخراج أكبر حجم من الربح في فترة قصيرة نسبياً، ومهما كانت الكلفة الاجتماعية[٨].

ثانياً: الانعكاسات الاجتماعية ـ الاقتصادية لعمليات الخوصصة

مما لا شك فيه أنه يصعب تقييم آثار عمليات الخوصصة في الظروف الاقتصادية ـ الاجتماعية العامة، حيث إن هذه العمليات تدخل في إطار مسار التعديل الهيكلي الذي يمارس تأثيراته من خلال عوامله المتعددة.

ومن هذا المنظور، يصعب كذلك عزل الآثار الخاصة للخوصصة، كما يؤكده التقرير الأخير الصادر عن مكتب العمل الدولي، حول وضع العمل في العالم (عام ١٩٩٥)[٩]، غير أن تجربة الخوصصة في عدد كبير من البلدان، قد سمحت باستخلاص بعض الاستنتاجات على مستوى التشغيل، ونذكر، على سبيل المثال، التجارب التالية:

ـ في غانا، حيث تمت خوصصة ٨٦ مؤسسة أو تصفيتها في نهاية ١٩٩٣، وتم نقل قرابة ٥٠٠٠ عامل من بين ٢٠,٠٠٠ أجير من القطاع العمومي إلى القطاع الخاص أو تسريحهم.

ـ في باكستان، حيث شرع في تطبيق برنامج الخوصصة في عام ١٩٩١، قام المتملكون الجدد للمؤسسات بتسريح ٤٣ بالمئة من الأجراء خلال السنة الأولى.

---

(٧) المصدر نفسه.

(٨) المصدر نفسه.

(٩) مكتب العمل الدولي، المصدر نفسه.

ـ في البرازيل، أدت عمليات الخوصصة إلى تسريحات إضافية على الرغم من عمليات التقليص التي أجريت مسبقاً.

ـ في عدد من الدول الأخرى، سمحت المفاوضات التي أجريت مع النقابات بتخفيض عدد التسريحات إلى أدنى حد. أما في ما يخص خوصصة مؤسسة الاتصالات اللاسلكية (تلمكس) المكسيكية، والتي تمت في عام ١٩٩٠، فقد تمكنت النقابات من تفادي تقليص عدد معتبر من العمال (٦٥,٠٠٠ أجير)، معبرة بذلك عن «مرونة كبيرة» في مجال تسيير ظروف العمل.

وانطلاقاً من تلك التجربة، قرّرت الحكومة المكسيكية، التي كانت تواجه الإضراب المنظم للاعتراض على قرار خوصصة المؤسسة الوطنية للنقل البري، تصفية تلك المؤسسة، متيحة بذلك للمتملكين الجدد فرصة الانطلاق من جديد بعمال جدد وأقل عدداً.

أما على مستوى المداخل، فقد لوحظ، ولا سيما في أمريكا اللاتينية، وجود علاقة متبادلة وجليّة بين انتشار الفقر وعملية تحرير الاقتصاد القائمة على خوصصة المؤسسات.

وكان تزايد الفقر يجد تفسيره في تدهور وضع العمال الناجم عن تقهقر مداخيلهم لتصل إلى مستوى أقل من حد الفقر الأدنى الرسمي. كما أن تمركز النشاط حول مشاريع مضاربية على مستوى المدن، وتحويل الموارد العمومية إلى أغنى عناصر المجتمع، قد أديا إلى نشوء اقتصاد موجه بشدة ومتميز بتزايد الفقر في المدن الكبرى.

أما في ما يتعلق بالاستثمارات المنتجة، فلم يسجل كذلك «أي أثر لاستثمار مهم طويل المدى ولا أبسط الخطط أو التوقعات لخلق وترقية منتوجات جديدة ومناصب عمل أكثر تأهيلاً».

بالتالي، فإنه بدلاً من الاستثمار في نشاطات تولد الثروة، فضّل القطاع الخاص، الذي توسع نتيجة تطبيق برامج الخوصصة، تحقيق الثروة بتجريد الدولة من جوهرها.

فمناصرو الخوصصة، وبعد تفكيكهم لعدد كبير من المؤسسات العمومية والمصالح الجماعية، قد «استغلوا تدهور وضع الدولة لنهب ما تبقى لديها والاستمرار في إفقار المجتمع بإحداث تراجع للنفقات الاجتماعية، وفي الوقت ذاته، تقليص الإيرادات العمومية».

انطلاقاً من تلك التجارب، يتضح أن «الخوصصة، من دون حواجز حمائية، من شأنها أن تؤدي، لا محالة، إلى تجميد الهياكل القائمة: اقتصاد مهيكل عاجز عن خلق الأعداد الكافية من مناصب العمل وإنشاء ثروات معتبرة، مع فسح المجال لبروز طبقة واسعة جداً من المحرومين».

خاتمة

إن الفشل الذي آلت إليه مختلف تجارب الخوصصة في العديد من البلدان، يؤكد الاعتقاد الراسخ، الذي يشاطره الكثير من الأطراف، والمتمثل في عدم توافق التسيير الخاص للرأسمال مع هدف الفعالية الاجتماعية ـ الإقتصادية في ظروف تتسم بانسحاب كلي للدولة.

فتنظيم اقتصاد فعال لا يرتبط بالوضع القانوني للملكية وحده. فلقد أكد موريس آلي، وهو خبير سام في الاقتصاد، يحمل الجنسية الفرنسية، أن التبرير الوحيد لنظام الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، يكمن في التقبل الإداري للعبة المنافسة والأخطار والضغوط المرتبطة بها. . . بهذا، فإن امتلاك الخواص لوسائل الإنتاج لا يمكن تبريره، إلا إذا رضي المقاولون بقواعد المنافسة وكل ما يتعلق بها من ضغوط[١٠].

فالمشكل يتمثل أساساً في وضع آليات سوق وطنية للموارد والخدمات، وكذلك للعمل، ومصاحبتها بتخصيص عقلاني للموارد. وإن قضت الضرورة بإجراء بعض عمليات الخوصصة، فلا بد من أن تكون العملية موضع انتقاء حذر للغاية، وكما أكده الاتحاد الوطني للمقاولين المجربين: «حتى وإن كانت خوصصة بعض مؤسسات الدولة ضرورية، فلا بد من اتباع سياسة قائمة على الحذر والانتقاء».

---

(١٠) موريس آلي، بؤس أو وفرة.

٤ ـ تكييف عملية خوصصة المؤسسات العمومية مع متطلبات اقتصاد السوق والأهداف السياسية للدولة

علي مبروكي(*)

أولاً: الأهداف الأساسية للأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ المؤرخ في ٢٦ آب/أغسطس ١٩٩٥ والمتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية

١ ـ إن المؤسسات المؤهلة للخوصصة هي تلك المؤسسات التي تمارس نشاطها ضمن القطاع التنافسي. مبدئياً، يتعين على الدولة أن تتخلى عن هذه النشاطات وأن تسندها كلية للمبادرة الخاصة، وهو ما ينص عليه البند (٢) من الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ الذي يحدد قائمة القطاعات المعنية بعملية الخوصصة:

أ ـ دراسة إنجاز في قطاعات البناء والأشغال العمومية والأشغال الهيدروليكية.

ب ـ الفندقة والسياحة.

ج ـ التجارة والتوزيع.

د ـ صناعة النسيج والصناعة الغذائية الزراعية.

هـ ـ الصناعات التحويلية (. . .).

و ـ النقل البري للمسافرين والبضائع.

ز ـ التأمينات.

(*) أستاذ في المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر.

ح ـ الخدمات الخاصة بالموانىء والمطارات.

ط ـ الصناعات المتوسطة والصغيرة والمؤسسات المتوسطة والصغيرة المحلية.

٢ ـ لقد تم تصميم عملية الخوصصة على مرحلتين:

ـ خلال المرحلة الأولى، تتخلى الدولة عن تدخلها في قطاعات السياحة، والتوزيع والتجارة بالتجزئة، ومؤسسات الإنجاز في قطاع البناء والأشغال العمومية والري، والنقل البري للمسافرين والبضائع، ومؤسسات الخدمات في قطاع الموانىء والمطارات، والمحتكرات الخاصة بالاستيراد.

ـ أما المرحلة الثانية، فيتوقع أن تشمل القطاعات التالية:

* الصناعات الغذائية الزراعية.

* صناعات النسيج.

* الصناعات الكيميائية.

* الصناعات الكهربائية والإلكترونية.

* التأمينات.

علاوة على ذلك، فإن مجموع النشاطات التي تعتبر غير ضرورية من حيث تأثيرها في اقتصاد الدولة، كانت هي الأخرى معنية بعملية الخوصصة.

٣ ـ أما الاتجاه الثاني الذي يميز الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ فيكمن في جعل السلطة العمومية هي المصممة لسياسات الخوصصة، حيث تتولى الدولة مهمة إعادة تنظيم الاقتصاد الوطني من خلال تطبيق إصلاحات اقتصادية، وفي الوقت ذاته تغيير القانون الأساسي للمقاولين العموميين الاقتصاديين الذين أصبحوا خاضعين لقواعد اقتصاد السوق والضغوط التي يفرضها انفتاح الاقتصاد الجزائري على السوق الدولية.

٤ ـ هل تساهم النشاطات المزمع خوصصتها في عملية تحرير الاقتصاد التي انطلقت في بداية التسعينيات؟ الجواب يكون بـ «نعم» من دون أي اعتراض. ففي اللحظة التي يصبح فيها نظام الإنتاج الوطني في حاجة إلى إعادة هيكلة والعلاقات بين العوامل الاقتصادية تعتمد على مبدأ حرية المؤسسة، يصبح التدخل المباشر للسلطة العمومية في العلاقات الاقتصادية أمراً غير محتوم. ومن هنا، ألغي احتكار الدولة للتجارة الخارجية (ابتداء من شهر شباط/فبراير ١٩٩١)، وطبقت حرية التجارة الخارجية (حيث شرع في ممارستها انطلاقاً من شهر كانون الثاني/يناير ١٩٩٥)، واتخذت التدابير لاستقبال المستثمرين الأجانب (طبقاً للمرسوم القانوني رقم ٩٣ ـ ١٢ المؤرخ في ٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣).

٥ ـ وانطلاقاً من اللحظة التي تقرر الدولة فيها تحديد تدخلاتها كعامل لتراكم الرأسمال، فإنها بذلك تمنح للقطاع الخاص (الوطني والأجنبي) إمكانيات التكفل بنشاطات تدخل ضمن صلاحياته الاقتصادية، والتي يمارسها من خلال المؤسسات العمومية التي يمتلكها لكونه مالكاً لرأسمالها الاجتماعي.

٦ ـ غير أننا نلاحظ في البند (٤) من الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ أنه «يجب ألا تقرر عمليات الخوصصة (. . .) إلا إذا كانت الغاية منها إصلاح المؤسسة أو تحديثها و/أو الحفاظ على كل مناصب العمل المأجورة فيها أو بعضها».

مبدئياً، يشكل هذا الحكم تقييداً للمبدأ العام المنصوص عليه في المادة (٢)، حيث يشترط أن تلبي عملية الخوصصة ضرورتين أساسيتين هما: رفع مردودية المؤسسة، وتجنب اللجوء النظامي إلى التسريح لأسباب اقتصادية.

ما هو الغرض من هذا التقييد؟ للوهلة الأولى، يبدو أنه يستجيب لانشغال لم تراع له دول عديدة سبقت الجزائر في مسيرة خوصصة المؤسسات العمومية الاهتمام الكافي، وهو الانشغال المتمثل في تفادي التسرّع في خوصصة مؤسسات عمومية قد يتحتم على الدولة استرجاعها فيما بعد. وتجربة بولندا جد مفيدة من هذا المنظور، إذ في نهاية الثمانينيات تمت إعادة تأميم عدد من المؤسسات العمومية التي تسرّعت الدولة في التخلي عنها لفائدة مقاولين خواص.

أما أصحاب القرار الجزائريون، فقد اعتمدوا طريقة التدرّج في الخوصصة بغرض تجنب بعض المواقف والنتائج السلبية التي تعرض لها عدد من الدول، أي بعبارة أخرى، هناك قرار يقضي بإرجاع مؤسسات عمومية تمت خوصصتها في السابق إلى قطاعها الأصلي، وهو القطاع العمومي.

والواقع أن سياسة التدرج هذه ترمي إلى ثلاثة أهداف:

أ ـ الحفاظ على أداة إنتاج وطنية تم اكتسابها مقابل مبالغ تعادل عشرات المليارات من الدولارات.

ب ـ الحفاظ على مصالح الخزينة العمومية، التي تعاني مديونية ثقيلة تجاه البنك المركزي من جراء إجراءات التطهير المالي المعتمد لصالح المؤسسات العمومية، أي ما يزيد على ٨٠٠ مليار دينار جزائري ما بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩٧.

ج ـ الحفاظ على مصالح العمال الأكثر تأهيلاً للتوظيف في حالة خوصصة المؤسسات العمومية بسبب وجود فائض من اليد العاملة في الكثير من المؤسسات العمومية اليوم.

٧ ـ المادة ٤ من الأمر نفسه تؤيد انشغال المقرر، حيث تجبر المتملك أو المتملكين على إبقاء المؤسسة في حالة نشاط خلال مدة لا تقل عن خمس سنوات.

٨ ـ هذا المطلب يعارض مظهرياً عزم السلطات العمومية على تحرير الاقتصاد وتجريد الدولة من القسم الأكبر من مهامها كمنتج اقتصادي.

مبرر هذا المطلب في الواقع يتجلى في استمرارية القيود الموضوعية التي لم تتوصل الدولة بعد إلى تجاوزها:

أ ـ ضعف النمو الاقتصادي الناتج من ظاهرة تقهقر عملية التصنيع منذ عام ١٩٨٦ على الأقل، أي في الوقت الذي انخفض فيه رصيد الميزانية (المشكلة أساساً من الإيرادات الجبائية النفطية) بطريقة محسوسة.

ب ـ عدم الانتهاء من إرساء مؤسسات السوق مثل إصلاح السوق النقدية والإصلاح العقاري، والإصلاح الجبائي، وتسيير سوق البورصات، والتطبيق الفعلي لقانون الاستثمار.

ج ـ انعدام الثقة تجاه المتملكين المحتملين للمؤسسات العمومية، حيث تخشى السلطات العمومية أن تقود طرق تسييرها دوافع الربح والمردودية السريعة (ذات الطابع المضاربي)، وانعدام الانشغال بمصير الجهاز الإنتاجي المتميز بضعف استعمال الطاقات المتوفرة لديه.

٩ ـ ما يدعم هذا الاتجاه الثالث هو تخوف المشرع بشأن تحول عملية الخوصصة إلى عملية بيع الممتلكات العمومية بأثمان رخيصة، وهو الأمر الذي يدفع إلى تشديد التقييدات على عمليات الخوصصة، إذ تنص الفقرة (٣) من المادة (٦) من الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ على الاحتفاظ بـ «سهم نوعي» لصالح الدولة هدفه إجبار المتملك، وخلال مدة قصوى لا تتجاوز الخمس سنوات، على:

- عدم تغيير الهدف الاجتماعي و/أو أنشطة المؤسسة.
- عدم إنهاء أنشطة الشركة.
- عدم حل الشركة.

وتؤكد المادة (٧) أنه، من خلال هذا السهم «تمنح الدولة لنفسها الحق في التدخل دفاعاً على المصلحة الوطنية»، ولا سيما من خلال حقها في معارضة تطبيق إحدى العمليات الثلاث المذكورة أعلاه.

١٠ ـ يحدد المرسوم رقم ٩٦ ـ ١٣٣ المؤرخ في ١٣ نيسان/أبريل ١٩٩٦ شروط ممارسة السهم النوعي وكيفياتها. وتجدر الإشارة إلى أن الهيئة المكلفة بالخوصصة هي التي تقرر مناسبة إيجاد سهم نوعي (المادة ٣)، وأن «السهم النوعي ينتج آثاره، بقوة القانون، فور إثباته بالعقد المتضمن نقل الملكية» (المادة ٥)، وأكثر من ذلك أنه «إذا كان قرار مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة أو الجمعية العامة يتنافى والحقوق المرتبطة

بالسهم النوعي، يبلغ الممثل أو الممثلون اعتراضهم للأجهزة الاجتماعية المعنية بالشركة ويعلمون بذلك الهيئة المكلفة بالخوصصة».

١١ ـ ما يبدو غريباً للوهلة الأولى هذا الحق الذي تمنحه الدولة لنفسها بشأن استعمال سهم نوعي مخصص لمنع المتملكين المحتملين للمؤسسات العمومية من إحداث أي تغيير، بحسب رغبتهم، في الممتلكات التي أصبحت ملكاً لهم بمقتضى تحويل حق الملكية لصالحهم، أو تخصيصها لأغراض أخرى. بما أن النشاطات التابعة لقطاع المنافسة هي وحدها قابلة للخوصصة، وهو الأمر الذي ينفي النشاطات الاستراتيجية والنشاطات المندرجة ضمن الملكية العمومية، بمفهوم المادة ١٧ من الدستور، فلأي سبب أو أسباب تنوي الدولة التدخل، من خلال سهم نوعي، في مؤسسة خاضعة لقوانين السوق؟ ألا يمثل هذا الإجراء عائقاً لتطور عملية تحرير الاقتصاد، وأكثر من ذلك، طريقة لصد الأفراد والمؤسسات عن التدخل في النشاط الاقتصادي أو شراء المؤسسات العمومية؟ فكون المقاول لا يتمتع بالحق في تغيير الهدف الاجتماعي لمؤسسته أو أنشطتها من دون موافقة الدولة، لفترة قد تمتد إلى خمس سنوات، يشكل بكل تأكيد، عاملاً غير مشجع بالنسبة للمتملكين المحتملين، ولا سيما في إطار اقتصادي شامل يتسم بعدم الاستقرار، ويتطلب، بذلك، من كافة المؤسسات، طاقات كبرى للتكيف والتوسع.

١٢ ـ ذلك الاتجاه الرابع الذي يعتبره مشرعو الخوصصة مناقضاً من دون شك لغائية الإصلاحات الاقتصادية، الرامية كلها إلى تخلي الدولة عن تدخلها في الدائرة الاقتصادية، يدعمه مبدأ آخر تكرسه المادة ٥ من الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ الذي ينص على أن:

«. . . يخضع إعداد قائمة المؤسسات المعنية بالخوصصة، والتابعة للقطاعات المذكورة أعلاه، وكذلك كيفيات تطبيق ذلك، لاختصاصات الحكومة ومسؤولياتها (. . .)».

ومن الآن، يمكن استخلاص نتيجة أولى لهذا الحكم، وهي أن المؤسسات العمومية المؤهلة للخوصصة، بمقتضى المادة ٢ من الأمر المذكور سابقاً، ليست قابلة للخوصصة بطريقة تلقائية، ولكن بشرط أن تعلنها الحكومة كذلك بالنظر إلى برنامج الخوصصة الذي يدخل تصميمه وإعداده ضمن صلاحياتها وحدها.

ويبقى مفروغاً منه أن قائمة المؤسسات العمومية المؤهلة للخوصصة ستستلهم من توصيات البنك العالمي، وكذلك من الأحكام الواردة في اتفاقات التعديل الهيكلي المبرمة بين الدولة الجزائرية وصندوق النقد الدولي.

مهما يكن من أمر، تبقى الهيئة السياسية الكبرى الوحيدة المؤهلة لتحديد قائمة المؤسسات العمومية القابلة للخوصصة. وهذا الأمر يتضح أكثر عندما تكون الهيئة

المكلفة بالخوصصة، والتي تتدخل على شكل مقترحات موجهة للحكومة، هي نفسها المندوب للإصلاح الاقتصادي الذي يمارس مهامه تحت إشراف رئيس الحكومة.

١٣ ـ هكذا، وبمقتضى المادة (٣) من المرسوم التنفيذي رقم ٩٦ ـ ١٠٦ المؤرخ في ١١ آذار/مارس ١٩٩٦ والمتعلق بتعيين الهيئة المكلفة بالخوصصة، يتكفل مندوب الإصلاح الاقتصادي بـ «تنفيذ برنامج الخوصصة الذي تصادق عليه الحكومة». زيادة على ذلك، وبمقتضى المادة (٤)، فهو «يعرض الحكومة، من أجل اتخاذ القرار، بعد استشارات مجلس الخوصصة ولجنة مراقبة عملية الخوصصة، وإجراءات نقل الملكية وكيفياته أو خوصصة التسيير».

كما تبدو صلاحيات المندوب جد واسعة، حيث إنه بمقتضى المادة (٥)، فهو «يضطلع بكل صلاحيات إدارة المؤسسات العمومية المدرجة في برنامج الخوصصة الذي تصادق عليه الحكومة».

١٤ ـ هل ينبغي أن نرى في الاعتراف، لصالح أجراء مؤسسة عمومية، بحق الشفعة في ٢٠ بالمئة من رأسمال المؤسسة العمومية القابلة للخوصصة، طبقاً للمادة ٣٧ من الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ أو إتاحة الإمكانية لعمال المؤسسة بامتلاك، من دون مقابل، ١٠ بالمئة على الأكثر من الرأسمال الاجتماعي للمؤسسة العمومية (. . .)، حسبما تنص عليه المادة (٣٦) من المرسوم نفسه، وهو ما يشكل مبرراً إضافياً لصالح سياسة للخوصصة خاضعة لرقابة الحكومة؟ ويكون الجواب بـ «نعم» إذا تمكنت سلطات الدولة من جلب المزيد من الاهتمام لدى الأجراء لغرض الحفاظ على أدوات إنتاج مؤسستهم وبقائها.

١٥ ـ إن الإدلاء بأي رأي حول ملاءمة الفلسفة المصاحبة لعملية الخوصصة أمر سابق لأوانه، حيث إن الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ والنصوص المتعلقة به تنص على أن، عدا عمليات بيع الأصول جزئياً والمسيرة بنص سابق للأمر المذكور، لم يتم، إلى حد اليوم، بيع أية مؤسسة عمومية وطنية أو محلية طبقاً للشروط المحددة في القانون المؤرخ في ٢٦ آب/أغسطس ١٩٩٥.

١٦ ـ أخيراً، فإن نية السلطات العمومية بعدم إجراء عمليات خوصصة تلقائية ناتجة من التأثير الذي تمارسه مختلف الهيئات المكلفة بعملية الخوصصة. بالفعل، إن عدداً كبيراً من الهيئات تساهم في تنفيذ عملية الخوصصة، منها هيئتان سياسيتان (الحكومة ومندوب الإصلاح)، وهيئتان فنيتان (مجلس الخوصصة ولجنة مراقبة عمليات الخوصصة).

١٧ ـ ما يدفع للتساؤل هو أن تحديد مجال تنفيذ عمليات الخوصصة (حيث إن المؤسسات العمومية التابعة لقطاع المنافسة، هي وحدها المعنية بالأمر بشرط أن تكون موضع تقويم من طرف الحكومة) قد دفع الحكومة إلى إنشاء هذا العدد من الهيئات،

والتي تضاف إليها الشركات القابضة العمومية والمجلس الوطني لمساهمات الدولة، والتي أسست بمقتضى الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٥ المؤرخ في ٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥ المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

بحسب المادة (٢٠) من هذا الأمر، يحدد المجلس الوطني لمساهمات الدولة، بالتشاور مع الأجهزة المداولة في الشركات القابضة العمومية، أهدافاً سياسية تسير مساهمات الدولة، ويحدد، عند الاقتضاء، شروط توظيف رؤوس الأموال التابعة للدولة وشراء الأسهم وغيرها من القيم المنقولة والتنازل عنها.

١٨ ـ من منظور المنطق، يبدو من الصعب جداً أن يحجب أي برنامج للخوصصة تعده الحكومة، مساهمة المجلس الوطني لمساهمات الدولة ومساهمات الشركات القابضة، الأمر الذي يفرض عليها إشراكهم في هذه العملية. غير أنه يمكن التساؤل حول فعالية نظام قرار يتميز بثقله وبيروقراطيته على حد سواء.

١٩ ـ كما أشرنا إليه أعلاه، لم يتم، إلى حد اليوم، خوصصة أية شركة تدخل في مجال تنفيذ الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢.

فبعد مرور ما يقل عن سنتين من دخوله حيز التنفيذ النظري، بدا أن النص المؤرخ في ٢٦ آب/أغسطس ١٩٩٥ لا يتكيف مع المعطيات الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، كما أنه قليل التلاؤم مع روح الإصلاحات الاقتصادية التي شرع في تطبيقها منذ عام ١٩٩٤، أي منذ التوقيع على اتفاق ستاند باي (Stand-by) مع صندوق النقد الدولي.

ثانياً: ضرورة وضع إطار قانوني جديد لخوصصة المؤسسات العمومية

١ ـ يشير الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ إلى المرسوم التشريعي رقم ٩٣ ـ ١٢ المؤرخ في ٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ والمتعلق بترقية الاستثمار. وللتذكير، فإن أحد الأحكام الأساسية لهذا النص وارد في المادة (٢) التي تنص على ما يلي:

«تستفيد من أحكام هذا المرسوم التشريعي، الاستثمارات المنشئة والمنمية للقدرات والمعيدة للتأهيل أو الهيكلة التي تنجز في شكل حصص من رأس المال أو حصص عينية يقدمها أي شخص طبيعي أو معنوي».

غير أنه، وكما أشرنا إليه أعلاه، تنص المادة (٤) من الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢، وبكل وضوح، على أن عمليات الخوصصة المتعلقة بالنشاطات التابعة لقطاع المنافسة «يجب ألا تقرر عمليات الخوصصة المذكورة في المادة (٢) أعلاه أو يرخص بها إلا إذا كانت الغاية منها إصلاح المؤسسة أو تحديثها أو الحفاظ على كل مناصب العمل المأجورة فيها أو بعضها».

ماذا يمكن أن نقوله في هذا الصدد؟ لا يمكن إيجاد صلة أوضح من تلك التي يتعين وضعها بين هذا الإجراء الأخير والمادة (٢) من المرسوم القانوني رقم ٩٣ ـ ١٢.

وانطلاقاً من ذلك، اعتمد المشرّع قانوناً حول خوصصة القطاع العمومي التنافسي. فالأمر يتعلق، بالنسبة له، بجلب المستثمرين مهما كان أصلهم، لكن لأسباب موضوعية، ولا سيما المستثمرين الأجانب حتى يتسنى الحفاظ على جهاز الإنتاج التابع للدولة وعصرنته وإعادة تأهيله؛ أي بعبارة أخرى، حتى تتواصل التنمية الاقتصادية للبلاد بفضل تدعيم القطاع الصناعي. هذا الأخير وحده قادر، نظراً للاستثمارات المحققة سابقاً، على خلق مناصب عمل والدفع بالنمو الاقتصادي الذي يتوقع أن تتجاوز نسبته ٧ بالمئة في عام ١٩٩٨، عدا ما يخص الجزائر التي طلبت من الهيئات المالية الدولية، وكذلك الدول المقرضة، إعادة جدولة ديونها الخارجية والحصول على تسهيلات جديدة موسعة. هذه المطالب لا يمكن الوصول إليها إلا بعد الاستجابة لعدد من الشروط قد تكون أشد من تلك التي فرضت على الجزائر عند إبرام اتفاق «تسهيل التمويل الموسع».

٢ ـ ومن منظور المنطق، فإن الأمر المعدل للأمر المؤرخ في ٢٥ آب/أغسطس ١٩٩٥ كان يأخذ بعين الاعتبار قلة جاذبية هذا النص، وأسس أحكاماً جديدة كفيلة بتسهيل عملية الخوصصة مع جلب المؤسسة الأجنبية، وبخاصة أن طرق الخوصصة تغطي مجموع أشكال الشراكة (خوصصة كلية، وخوصصة جزئية، وبيع الأصول، وخوصصة التسيير، والتنازل. . . إلخ).

وفي هذا السياق، فإن معظم الدول السائرة نحو اقتصاد السوق، اعتمدت تشريعات في مجال الخوصصة ترمي إلى جلب المستثمرين المباشرين الأجانب الذين ينتظر منهم عصرنة القطاع الاقتصادي (الصناعة، والفلاحة، والخدمات. . .)، وجلب رؤوس الأموال، وتحقيق نقل فعلي للتقانة (التكنولوجيا) لصالح المؤسسات المحلية؛ والحال كذلك بالنسبة لبلدان أمريكا اللاتينية (تشيلي، والأرجنتين، والبرازيل، والأورغواي. . .) وبلدان أوروبا القارية وأوروبا الشرقية، وفي مقدمتها المجر وتشيكوسلوفاكيا وسلوفينيا.

٣ ـ السؤال المطروح يتعلق بمعرفة ما إذا كانت التعديلات التي أجريت على الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ كفيلة بأن تزيد من فعالية عملية الخوصصة التي بقيت في حالة ركود منذ بدايتها، وليس من المؤكد بلوغ هذا الهدف من خلال تعديل تشريعي فقط، وسنحاول، في الفقرات التالية، تفسير سبب ذلك.

٤ ـ كان الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٢ المعدل يمنح، في البداية، امتيازات لصالح أجراء المؤسسة بإتاحتهم إمكانية امتلاك الأسهم مقابل تسديدات مجدولة على سنوات متعددة. بعبارات أخرى، فإن هؤلاء الأجراء غير مجبرين بالدفع مسبقاً أو عند شراء

الأسهم. كما يستفيد كذلك من هذا الامتياز متملكون آخرون من القطاع العمومي. فحسب الإعلان الصادر عن مجلس الحكومة الذي درس وتبنى المشروع المسبق للأمر المعدل للنص المؤرخ في ٢٥ آب/أغسطس ١٩٩٥، هذا التوسيع من شأنه جلب المزيد من أصحاب رؤوس الأموال، وبالتالي تجاوز المشاكل الناجمة عن نقص الادخار.

٥ ـ من المعلوم أن أحد الشروط الأساسية الضرورية لخوصصة المؤسسات العمومية تكمن في وفرة رؤوس الأموال المحلية. غير أن هذه الأخيرة جد ضعيفة، ولا سيما بسبب وجود قطاع غير رسمي مهم يتشكل من عدد كبير من المؤسسات المقيدة في السجل التجاري والتي تمارس أنشطتها من دون فوترة أحياناً، وفوترة بعض عملياتها التجارية أحياناً أخرى، بل وتقدم تصريحات مزورة عند القيام بإجراءات الاستيراد. مبدئياً، قد يكون من الصعب أن يمتلك هذا القطاع مؤسسات عمومية مؤهلة للخوصصة لغرض تطويرها وتعديلها في الوقت الذي يحقق فيه هذا القطاع مئات الملايين من الدينارات في السنة عن طريق معاملات تجارية غامضة.

٦ ـ إن إرادة المشرّع تتصدى لعائق لا يقل تأثيراً، بالحري، على المدى القصير، وهو يتعلق بدعم عمليات المراقبة عند الاستيراد ومتابعة الأسواق المحلية. وهنا تطرح مسألة تكييف الخدمات الجمركية وفعاليات إجراءات المراقبة المحققة على مستوى القطاع غير الرسمي لإدماجه في السوق الرسمية، وبالتالي إجباره على المساهمة في عمليات تحرير الاقتصاد الوطني على أسس مطهرة مسبقاً.

٧ ـ بما أن الهدف من وراء خوصصة المؤسسات العمومية يتمثل في إعادة هيكلتها من قبل متملكيها الجدد بغية تكييف حجم مناصب العمل مع احتياجات المؤسسة، وبالتالي القضاء على الفائض من العمالة، وإدخال مرونة أكبر في علاقات العمل الفردية (من خلال استعمال عقود لفترة محددة)، فإن الوفاق الاجتماعي الذي تصبو الدولة إلى تحقيقه، قد يكون مهدداً إن قضت خوصصة المؤسسات بإقصاء الأجراء وكذلك الأفراد.

إن مثال بولونيا مهم جداً من نواح كثيرة. ففي عام ١٩٩٧ كان حوالى ١٨ مليون بولوني يمتلكون أسهماً في المؤسسات العمومية المخوصصة. وقد تأكدت مؤسسات بريتون وودز (Bretton Woods) نجاح الخوصصة الشاملة في هذا البلد، حيث شرع في تقويم الأسهم التي يمتلكها الشعب في البورصة منذ عام ١٩٩٦. وتقوم صناديق الاستثمار بتسيير مجموع المحافظ المشكلة من ملايين الأسهم المكتتبة.

ومن جهة أخرى، يمتلك عمال المؤسسات العمومية المخوصصة ١٥ بالمئة من الأسهم.

٨ ـ وقد يفسر تحمس النقابيين البولونيين للخوصصة الشاملة بالظروف التي

طبقت فيها هذه العملية، غير أنه لا يمكن الاستخلاص أن الخوصصة الشاملة ترفع من مستوى تسيير المؤسسات العمومية القابلة للخوصصة، لأن ذلك متوقف على الكفاءة والمهارة والنشاط الخاص بأعضاء الإدارة الذين يتكفلون بتسيير نشاط المؤسسات، مع الأخذ بعين الاعتبار مقتضيات منافسة دولية تزيد حدة يوماً بعد يوم.

٩ ـ إن الإطار الجزائري يختلف في جوهره عن الإطار البولوني، بمعنى أن صيغة الشراكة التي تعطى فيها الأولوية لمساهمة الأجراء لا يمكن تعميمها لمجموع فروع وقطاعات الاقتصاد المعنية بالخوصصة إلا إذا تم الرجوع إلى نظام التسيير الذاتي الذي كان محل انتقاد حاد في الماضي، وهو ما أقنع المقرر السياسي بعدم المخاطرة بإحيائه من جديد في أي شكل من الأشكال.

١٠ ـ لهذا السبب، يكون من غير المعقول أن يتوقف نجاح الوفاق الاجتماعي في إطار تنفيذ عمليات الخوصصة، على مساهمة الأجراء في امتلاك الرأسمال الاجتماعي للمؤسسة فقط، وإنما يبقى ذلك النجاح مرهوناً بنجاعة الإجراءات الاجتماعية المصاحبة لها، والتي يتعين على السلطات الجزائرية اتخاذها لتخفيف تأثيرات عمليات الخوصصة في عملية التشغيل العامة في بلادنا.

ويتوقع اعتماد أربعة إجراءات كبرى من قبل السلطات العمومية، بغية حماية العمال من تهديدات التسريح التي تنجر عن الخوصصة، حيث إن هذه العملية تفرض تقليص أعداد كبيرة نسبياً من العمال.

أ ـ تشجيع الشركاء الاجتماعيين على الحد من تقليص العمال بقدر المستطاع، وذلك بتحديد عدد مناصب العمل التي يتوجب إلغاؤها لأسباب اقتصادية؛ وهو ما تقضي به تشريعات وقوانين العمل المعمول بها (القانون رقم ٩٠ ـ ١١، العنوان ٥ المتعلق بمساهمة العمال بخاصة في صلاحيات أعضاء المساهمة ـ المادة ٩٤).

ب ـ ربط التنازل عن الأصول الصناعية ذات القيمة التجارية المهمة والإهلاك السريع ببقاء النشاطات القائمة وتوسيعها. غير أنه لا بد من التذكير أن تحقيق هذا الشرط يبقى مرهوناً بالوضع الاقتصادي والطاقات المالية للمؤسسة التي ترغب في امتلاك المؤسسة العمومية المؤهلة للخوصصة.

ج ـ تنظيم عملية تحويل العمال المسرحين نحو نشاطات أخرى، وذلك قبل انتهاء فترة استفادتهم من حقوقهم للحصول على تعويضات البطالة. والواقع أن هذا الهدف صعب المنال بسبب الإمكانيات المحدودة جداً في مجال تحويل العمال الذين تنقصهم المؤهلات والخبرة المهنية. والجدير بالذكر أن القانون ٩٠ ـ ١١ المؤرخ في ٢١ نيسان/أبريل ١٩٩٠ والمتعلق بعلاقات العمل، يجبر العمال على التكوين والتأهيل والرسكلة التي يقوم بها صاحب العمل في إطار تحسين سير المؤسسة أو فعاليتها، إلا أن هذا القانون لا يفرض إلزامية النتيجة لكونها غير مصادق عليها من قبل مفتشية العمل (القانون ٣ ـ ٩٠ المؤرخ في ٦ شباط/فبراير ١٩٩٠ والمتعلق بمفتشية العمل).

الفقرة ٥ من هذا القانون الذي يسير التكوين والترقية خلال التشغيل (المواد من ٥٧ إلى ٦١) والذي يجبر، في الوقت ذاته، أصحاب العمل على تنظيم نشاطات تكوين وتأهيل لا تنص على أي نظام جزائي.

١١ ـ مهما يكن من أمر، فإن مثال بلدان أوروبا الشرقية تشهد عن التأثير المحدود الذي تمارسه سياسة التشغيل وتحويل نشاط العمال المسرحين، فسوق العمل تعاني عدم الاستقرار الناتج من التسريحات الجماعية التي تحدث عقب عمليات الخوصصة؛ ولهذا يصعب تنظيمها عن طريق سياسة تشغيل نشيطة، وكلية للتكيف مع مقتضيات سوق العمل المتميزة بتفوق الطلب على العرض في مجال التشغيل، وذلك مهما كان مستوى العامل المسرح.

١٢ ـ أما في ما يخص إجراءات تحفيز توظيف العمال المسرحين، مثل الإعفاء من الأعباء الاجتماعية والمساعدات لغرض التشغيل ومنح قروض تشجيعية من قبل البنوك، وكل الإجراءات المنصوص عليها في المرسوم القانوني ٩٣ ـ ١٢، المتعلق بترقية الاستثمار، فهي تتكيف بصعوبة مع أحكام قانون المالية لعام ١٩٩٧ التي تزيد من شدة الضغط الجبائي على المؤسسات من خلال تصاعد الجباية العادية، وإعادة هيكلة الضريبة على القيمة المضافة، أو تأسيس ضرائب أخرى، حيث إن هذه الآليات تم تصميمها لغرض القضاء على العجز العمومي، وبالتالي الحفاظ على استقرار الإطار المالي والاقتصادي.

١٣ ـ يتعلق الإجراء الجديد الذي جاء به هذا القانون، بتوسيع مجال نشاط المؤسسات العمومية المؤهلة للخوصصة. هكذا تكون المؤسسات التي لم تعد تمتلك رأسمالاً اجتماعياً، قابلة للتنازل عنها؛ وهو الوضع الذي يخص أساساً، إن لم نقل استثنائياً، المؤسسات العمومية المحلية. غير أنه من الضروري، بالنسبة للدولة، النظر في إمكانية إعادة رسملة المؤسسات التي تحتاج إلى استرجاع ميزانها المالي الأصلي، والاستفادة من إعادة تحويل ديونها أو إعادة شراء كشفها المالي حتى تتمكن من إجراء عملية إعادة هيكلة قبل الانتقال إلى الخوصصة؛ كل هذا يمثل المهمة الرئيسية للمؤسسة القابضة العمومية التي تشرف على تلك المؤسسات العمومية. وبمقتضى المادة (٩) من الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٥ المؤرخ في ٢٥ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٥ والمتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة، تتولى الشركة القابضة العمومية مهام استثمار حافظة الأسهم والمساهمات والقيم المنقولة الأخرى المحولة إليها وجعلها أكثر مردودية، وتشجيع تنمية المجموعات الصناعية والتجارية والمالية التي تراقبها.

يجب على الشركة القابضة العمومية، لهذا الغرض، أن تحدد وتطور استراتيجيات وسياسات الاستثمار والتمويل في الشركات التابعة لها، وكذلك أية سياسة لإعادة هيكلة المؤسسات وإعادة انتشارها، نظراً لضغوط السوق».

١٤ ـ بينما تجبر المادة (٤) من القانون ٩٥ ـ ٢٢ المتملك على تعديل المؤسسة العمومية، وفي الوقت نفسه المحافظة على المناصب القائمة، متغاضية بذلك عن ظاهرة فائض العمالة، فإن النص الجديد يقضي بمنح تحفيزات لصالح المتملكين الذين يشرعون في تعديل أداة الإنتاج وتطويره لغرض الحفاظ على مناصب العمل ونشاط المؤسسة.

وتتكرر هنا الفلسفة التي ألهمت المشرّع في مجال استقبال المستثمرين الأجانب. فمن خلال التحفيز عن طريق مجموعة من الإجراءات الجبائية، والمالية، والحكومية وغيرها من الإجراءات الأخرى، يستطيع المشرّع جلب المؤسسات الأجنبية وتشجيعها على تطوير الجهاز الاقتصادي وتجديده، وبخاصة بتنمية قدرات التصدير من خلال الاستعمال الأمثل لطاقات الإنتاج القائمة في ميادين مربحة، ولكن غير مستغلة، والقضاء على القطاعات الصناعية المتقادمة والتي تولد تكاليف تسيير معتبرة للمؤسسة العمومية نظراً لأدائها الاقتصادي الضعيف.

١٥ ـ يمثل إلغاء السهم النوعي ضرورة أخرى تفرضها الواقعية الاقتصادية الأساسية. فلكونها ضرورية فقط عند خوصصة قطاعات استراتيجية، كما أشرنا إلى ذلك سابقاً، فإن السهم النوعي يصرف، مبدئياً، للمستثمرين المحتملين عن شراء المؤسسات العمومية التي ينتظر منها أن تفرض نفسها في أسواق تزيد تنافساً، وبالتالي أن تتكيف مع الضغوط والمتطلبات المترتبة على عولمة التبادلات والأسواق. والواقع أن بلادنا لم تندمج بعد كلية في الاقتصاد العالمي، غير أن علاقاتها الاقتصادية مع دول البحر الأبيض المتوسط الأخرى تقوم على مبدأ التبادل الحر وحرية المتاجرة، كما يتضح من خلال الاتفاقات التي تتأهب الجزائر لإبرامها مع الوحدة الأوروبية. من جهة أخرى، ونظراً لخضوع النشاط إلى تقويم من السوق لا غير، فإن كل قيد يحاول المقرر وضعه لتفادي بيع الجهاز الاقتصادي بأثمان رخيصة، من شأنه أن يصرف نهائياً المستثمرين الأجانب عن شراء المؤسسات العمومية التي تنشط ضمن قطاع المنافسة. وكان هذا الحل منذ البداية غير اقتصادي حتى وإن كان انشغال المسؤولين الجزائريين يكمن في المحافظة على جهاز الإنتاج، وبالتالي على الوفاق الاجتماعي الضامن الوحيد للاستقرار السياسي والاقتصادي.

١٦ ـ غير أن الانسحاب الكلي للدولة من خلال إلغاء السهم النوعي، لا يمكن أن يؤدي إلى توسيع مجال مساهمة الأجراء أو الشعب. فمواصلة إعادة هيكلة المؤسسات العمومية التي التحقت بالقطاع الخاص، تفرض وضع سياسة تعديلية لا يمكن تصميمها إلا من طرف هيئات مسيرة مزودة بصلاحيات مسؤولية التسيير (مجلس الإدارة أو مجلس التسيير)، والمحاسبة أمام الجمعية العمومية للمساهمين، بحيث تعرض أمامهم استراتيجية التسيير والقرارات المتخذة لإبقاء المؤسسة في نشاط مستمر، بل ولتطويرها.

١٧ ـ لا يمكن تصميم برنامج خوصصة شاملة يتضمن توزيع سندات مساهمة تمثل أسهم المؤسسات العمومية المؤهلة للخوصصة، وذلك مجاناً أو بشروط شراء تفاضلية، إلا إذا كانت أسواق رؤوس الأموال المحلية ضيقة والاستثمارات المحتملة نادرة وطرق الإصدار الكلاسيكية في البورصة غير عملية. حتى وإن جلب هذا البرنامج عدداً كبيراً من المواطنين (سندات قابلة للتحويل إلى أسهم أو قابلة للتنازل عنها إلى صناديق الاستثمار)، فإنه لا يلبي متطلبات تكيف جهاز الإنتاج الجزائري، لأن المؤسسات المخوصصة الجديدة في حاجة إلى رؤوس أموال وقروض، وكذلك الانتفاع من الأسواق المالية والبورصة؛ وخلاصة القول إنه من الضروري أن تسير كافة آليات السوق طبقاً لقوانين الاقتصاد الحر (المرسوم التنفيذي رقم ٩٦ ـ ١٣٤ المؤرخ في ١٣ نيسان/ أبريل ١٩٩٦ المتعلق بشروط وكيفيات امتلاك الشعب للأسهم والقيم المالية الأخرى للمؤسسات العمومية المؤهلة للخوصصة).

١٨ ـ وتطرح مسألة مراقبة مؤسسات الخوصصة من هذا المنظور. بالفعل ينتظر من مسيري المؤسسات أن يعملوا لصالح المساهمين. فمهمة أعضاء المراقبة التي يتم إنشاؤها على مستوى مختلف الشركات المساهمة (الغالبية القصوى من المؤسسات العمومية القابلة للخوصصة منظمة على شكل شركات مساهمة)، تتمثل في الإشراف على تسيير أعضاء الإدارة، غير أن هذه المراقبة قد تكون غير كافية إذا لم يتوفر مجلس الإدارة أو مجلس التسيير على وسائل تحقيق فعلية، وإن لم يتسن لهم الحصول على المعلومات والمعطيات الضرورية.

وإن كان تنازل الدولة عن الاحتفاظ بسهم نوعي يدعو إلى الرضى، فإن وجود «مجموعات مساهمين دائمين»، كما ينص عليه القانون الفرنسي المؤرخ في ١٩ تموز/ يوليو ١٩٩٣، المتعلق بعمليات الخوصصة، من شأنه أن يسمح بتعويض غياب نظام لمراقبة المؤسسات الخاصة ومماطلة المساهمين المتوقعة من طرف الأسواق المالية (التي لم تدخل بعد مرحلتها العملية)، ولا سيما أن غالبية هؤلاء المساهمين قادمون من القطاع العام.

زيادة على ذلك، فإن احتمال إقامة سياسة معارضة لمصالح باقي المساهمين من قبل المساهمين الدائمين ضعيف جداً لكون الرأسمال الخاص الجزائري ما زال في مرحلته الأولى من التكوين، وأن العلاقات الاقتصادية بين المقاولين ما زالت في المستوى التي بلغته علاقات (OPA) غير الودية وممارسة المساهمات المتقاطعة التي تؤدي إلى إبعاد المساهمين غير المنتمين إلى المجموعة الصلبة للمؤسسة عن نشاط تسيير المؤسسة.

١٩ ـ وفي هذا الصدد ينبغي الإشارة إلى أن المادة (٢) من المرسوم التنفيذي رقم ٩٦ ـ ١٨٤ المذكور سابقاً تنص على أنه: «يمكن للهيئة المكلفة بالخوصصة، أثناء عملية خوصصة مؤسسة عمومية، أن تحدد نسبة الأسهم القابلة للتنازل عنها أولوياً لصالح أشخاص طبيعيين من جنسية جزائرية». إضافة إلى ذلك، فإن المادة (٧) تحدد

ما يلي: «إن نسبة الأسهم المخصصة للأشخاص الطبيعيين وفق شروط تفضيلية، محددة بعشرين بالمئة (٢٠ بالمئة) من السندات المعروضة للبيع».

أخيراً، تؤكد المادة (١٠) من النص نفسه ما يلي: «تضبط الشروط التفضيلية للتنازل عن السندات بقرار من الهيئة المكلفة بتنفيذ الخوصصة، بناء على رأي مجلس الخوصصة ولجنة مراقبة عمليات الخوصصة». وما يمكن استخلاصه من هذا الإجراء الأخير، أنه تم وضع حاجز لضمان التكفل الفعلي بشروط تسيير المؤسسة المخوصصة من طرف مجموعة مستقرة من المساهمين.

٢٠ ـ والجديد في هذا النص أن الموارد الناتجة من عملية الخوصصة لا توجه لتسديد الدين العمومي أو لتمويل التعويضات عن التسريح، وهو ما ينص عليه المرسوم التنفيذي رقم ٩٧ ـ ١٧٧ المؤرخ في ٢٠ أيار/مايو ١٩٩٦ والمحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم ٣٠٢ ـ ٨٣ الذي عنوانه «الموارد الناجمة عن الخوصصة».

وأشار هذا النص في مادته الثالثة إلى صعوبة تنفيذ الأمر رقم ٩٥ ـ ٢٥ المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة، وإن كانت الصلاحيات المخولة للشركات القابضة العمومية والتي تحددها المادة (٧) ما يلي: «يمكن للشركة القابضة العمومية أن تصدر جميع القيم المنقولة أو تشتريها أو تتنازل عنها وفق التشريع التجاري الجاري به العمل».

أما في ما يخص المجلس الوطني لمساهمات الدولة، فتكلفه المادة (٢٠) بما يلي: «يحدد المجلس الوطني لمساهمات الدولة، بالتشاور مع الأجهزة المداولة في الشركات القابضة العمومية، أهداف سياسة تسيير مساهمات الدولة، ويحدد، عند الاقتضاء، شروط توظيف رؤوس الأموال التابعة للدولة وشراء الأسهم وغيرها من القيم المنقولة والتنازل عنها».

٢١ ـ لكنه، بالنظر إلى المادة (٦)، الفقرة (٢) من المرسوم التنفيذي ٩٥ ـ ٤٠٤ المؤرخ في ٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥ والمتعلق بتشكيل وتسيير المجلس الوطني لمساهمات الدولة، رأى المشرّع أنه من الضروري الاحتفاظ بتخصيص الموارد الناجمة عن خوصصة المؤسسات العمومية التي تعاني مشاكل مالية بغرض إعادة هيكلتها وتعديلها.

٢٢ ـ ومن هنا يبدو أن المشرّع باتخاذه قرار إدخال مثل هذا التغيير، قد رفض أن يجعل من الموارد الناتجة من عمليات الخوصصة، أداة لسياسة الميزانية. غير أنه يتسنى للدولة تخصيص الموارد الناجمة عن عمليات الخوصصة مسبقاً، لكن بدرجات متفاوتة من التأكد. ولهذا لا بد من تطوير حقل البورصة الذي يتضمن مجموعة من التقنيات المناسبة. كما يجب كذلك اللجوء إلى أدوات المحاسبة العمومية، وبخاصة منها دفع أسهم الشركات المخوصصة عن طريق سندات اقتراض الدولة.

٥ ـ الدينار والجهاز المصرفي في مرحلة الانتقال

محمد الشريف إلمان(*)

مقدمة

كما يتضح من العنوان، يتمحور موضوع هذا البحث حول العملة الوطنية: الدينار، وقنوات إصداره وتداوله ومراقبته، أي الجهاز المصرفي بمستوييه: البنك المركزي والبنوك التجارية.

سيكون التحليل مؤسسياً وسيكتسي طابعاً ديناميكياً، كما توحي بذلك كلمة «الانتقال». وفي هذه اللحظة بالذات، يتبادر إلى الذهن التساؤل حول «الانتقال»: من أين وإلى أين؟ طبعاً، ليس هناك أدنى شك في أن الكل يفكر في الانتقال من النظام الاقتصادي المسير إدارياً أو، إن شئتم، المخطط من المركز إلى النظام الاقتصادي الموجه بآليات السوق. . . أو حتى الانتقال من الاقتصاد الاشتراكي إلى الاقتصاد الرأسمالي. وهو ما أقصده فعلاً.

توخياً للمنهجية ولوضوح العرض، اقترح سياقة العرض وفقاً للمراحل التالية:

ـ أحاول في القسم الأول تحديد مميزات النقد والجهاز المصرفي في ظل النظام الاقتصادي المخطط من المركز، وهي نقطة الانطلاق.

ـ ثم أحاول في القسم الثاني، تحديد مميزاتهما في ظل اقتصاد السوق، وهي نقطة الوصول.

ـ وألخص، في القسم الثالث، بعض عناصر منهاج الانتقال.

(*) نائب مدير البنك الجزائري، وأستاذ في جامعة الجزائر.

ثم أستعرض، في القسم الرابع، الإطار القانوني التنظيمي الذي تتم فيه عملية انتقال النقد والجهاز المصرفي. هذا وسأكتفي بخلاصة سريعة بالنسبة للنقاط الثلاث الأولى، لأكرس الجهد الأكبر والوقت الأطول للنقطة الأخيرة.

أولاً: مميزات النقد والجهاز المصرفي في ظل النظام الاقتصادي المخطط من المركز

كما أشرت سابقاً، سأكتفي هنا بإعطاء خلاصة حول المميزات الأساسية للنقد وللجهاز المصرفي في ظل هذا النظام. ونظراً لمعايشتنا له، فالعرض لا يكون نظرياً بحتاً، بل يطبق مباشرة على الدينار والنظام المصرفي الجزائريين. القصد من هذا هو تكوين صورة للوضع الذي يوجد فيه الدينار والنظام المصرفي قبيل البدء في إدخال الإصلاحات الاقتصادية الحالية وتطبيقها.

يمكن تلخيص أهم هذه المميزات في ما يلي:

١ ـ **بشكل عام**، يتميز هذا النظام بالسيطرة المطلقة للملكية العمومية لوسائل الإنتاج. فالدولة هي المنتج والمستثمر والممول الرئيسي، إن لم يكن الوحيد؛ وكل السكان عمال مستأجرون، ومستهلكون. طبعاً، لا يتنافى هذا ووجود القطاع الخاص الذي تختلف وتتفاوت أهميته ومجالات نشاطه في المكان وفي الزمان.

تتخذ القرارات الاقتصادية: الإنتاج (للاستهلاك وللتراكم)، الاستثمار والتمويل، . . . من طرف هيئة التخطيط المركزية، وفي إطار خطة شاملة عادة ما تكون متعددة السنوات.

يتم الاعتراف الاجتماعي بهذه القرارات بشكل قبلي؛ وهيئة التخطيط المركزية هي التي يفترض منها أن تعبر بشكل مسبق عن الاختيارات الجماعية والفردية خلال فترة الخطة. ولكن، في الواقع، ليس هناك ما يجبر العائلات (المستهلكين) على اقتناء كل السلع والخدمات التي تعرض عليها؛ كما أنه ليس هناك ما يمنعها من البحث عن سلع وخدمات أخرى أو ذات نوعية أخرى وغير منتجة محلياً.

هكذا، يظل قرار الإنفاق لامركزياً، إلى حدّ ما طبعاً. يترتب على هذا أن التخطيط قد يعرف أزمة، بحيث يتشكل فائض إنتاج في بعض السلع والخدمات، بينما تعرف الأخرى نقصاً فيها. كما يتشكل ادخار خاص إرادي أو لا يتشكل. وباختصار نكون أمام الوضع الذي تصفه فرضية اقتصاد الشحة، التي لا يسعنا الوقت هنا للتطرق إليها.

لنرجع الآن إلى موضوعنا: **النقد والجهاز المصرفي**.

٢ ـ بصفة عامة، نجد في هذا النوع من التنظيم الاقتصادي خلطاً كلياً بين الدائرة الحقيقية والدائرة المالية والنقدية، مع التسلط الكلي للأولى على الثانية. إنها سمة التخطيط المركزي الذي يعبر عنه فيزيائياً أو عينياً.

وبما أن الخطة إجبارية، فبمجرد اعتمادها من طرف الهيئات المركزية، يصبح التمويل إجبارياً، أو بالأحرى آلياً.

٣ ـ النقد متغير مرافق والسياسة النقدية وسيلة لتحقيق الخطة: في هذه الحالة، يتقلص دور النقد إلى دور المتغير المرافق للخطة العينيّة، بينما تأخذ السياسة النقدية شكل «سياسة المراقبة بالعملة». ولا تعدو، في الواقع، أن تكون وسيلة لتحقيق هذه الخطة. فدور النقد إذن سلبي والسياسة النقدية «حيادية».

٤ ـ ازدواجية دائرة تداول النقد: يتميز هذا النظام بوجود دائرتين لتداول النقد:

ـ بالنسبة لقطاع المؤسسات الإنتاجية العمومية، حيث يتم تداول النقد (في شكل كتابي) في إطار ما يسمى «خطة القرض».

ـ وبالنسبة لقطاع العائلات، حيث يتم تداول النقد (في شكل نقد قانوني) في إطار ما يسمى «خطة الصندوق».

طبعاً، لا يعني هذا أن هناك انعزالاً أو انقطاعاً تاماً، في الواقع، بين هاتين الدائرتين؛ بل عادة ما يوجد بعض التداخل، كما يدل على ذلك وجود ادخار مالي خاص، وكذلك وجود المؤسسات الإنتاجية الخاصة.

٥ ـ فقدان النقد لبعض وظائفه: الوظيفة الأساسية التي يؤديها النقد، بالنسبة للمؤسسات الإنتاجية العمومية، هي وظيفة تقنية تتمثل في وظيفة وحدة الحساب؛ ونظرا لليونة قيد ميزانيتها، لا يمثل النقد أية قوة شرائية بالنسبة إليها. كما أنه لا يؤدي دوره في تخصيص الموارد، لأن ذلك من صلاحيات هيئة التخطيط المركزية، أي أن تخصيص الموارد يتم بطريقة إدارية وليس اقتصادية. أما بالنسبة للعائلات والمؤسسات الإنتاجية الخاصة، فالنقد يمثل قوة شرائية فعلية، كما يؤدي وظيفة التخصيصية نظراً لصلابة قيد الميزانية في هذا القطاع. كما أن النقد لا يؤدي بالنسبة للمؤسسات الإنتاجية العمومية وظيفة الاختيار اللامحدود، بينما يمكن من ذلك العائلات والمؤسسات الإنتاجية الخاصة.

فعلاً، فوحدة النقد التي تحوزها الأولى لا يمكنها إلا اقتناء السلع والخدمات المخططة وفي السوق الرسمية. أما بالنسبة للثانية، فبإمكانها اختيار ما تقتنيه من سلع وخدمات ليس فقط في السوق الرسمية، بل وحتى في السوق غير الرسمية أو الموازية أو السوداء، التي تميز الاقتصادات المخططة مركزياً.

طبعاً، قد لا يكون هذا الاختيار غير محدود، نظراً من جهة، لقلة العرض (عن

الطلب، كمّاً و/أو نوعاً) بالنسبة للسوق الرسمية؛ ونظراً، من جهة أخرى، لتوزيع بعض السلع والخدمات المتاحة إدارياً، ونظراً كذلك لتوفر أو عدم توفر بعض السلع والخدمات المرغوب فيها في السوق الموازية.

يعني ما سبق أن حالة «اقتصاد الشحّة»، التي تميز الاقتصادات المخططة مركزياً، تحد أو تقلص ميزة الاختيار اللامحدود للنقد، وفي الوقت نفسه تكبح قوته الشرائية.

٦ ـ تسلط دور الخزينة العمومية في مجال التمويل: زيادة على تسلط الدائرة الحقيقية على الدائرة المالية والنقدية، يلاحظ في إطار هذه الأخيرة نفسها تسلط دائرة الخزينة العمومية (وميزانية الدولة) على باقي الجهاز، أي على الدائرة المصرفية. يعني هذا أن الجهاز المصرفي، بما فيه البنك المركزي، يشكل مقطعاً ذا أهمية متدنية في الوساطة المالية، كماً وكيفاً.

نعلم، في حالتنا مثلاً، أن التمويل الطويل المدى للاستثمار العمومي مغطى عن طريق الخزينة العمومية، أي في إطار ميزانية الدولة (عبر بنك التنمية الجزائري). أما البنوك التجارية، فإنها تتكفل بالتمويل المتوسط والقصير المدى؛ والبنك المركزي مجبور على إعادة تمويل البنوك التجارية من دون حد: إعادة الخصم الآلي لكل القروض المتوسطة المدى المحددة في إطار الخطة.

٧ ـ فقدان الجهاز المصرفي لأدنى استقلالية وكونه ذا مستوى واحد: فعلاً، فالجهاز المصرفي، البنك المركزي والبنوك التجارية، لا تتمتع بأدنى استقلالية لا في قرار منح القرض، نظراً لكون التمويل آلياً بعد اتخاذ قرار الاستثمار (أو إعادة خصمه بالنسبة للبنك المركزي)، ولا في اختيار الزبائن، نظراً لمبدأ التوطين الإجباري الوحيد.

وليس للبنك المركزي أية سلطة يمكن أن يمارسها تجاه البنوك التجارية، ولا لهذه الأخيرة أية سلطة تمارسها على زبائنها؛ كأن البنك المركزي ومجموع البنوك التجارية يوجدان في مستوى واحد، وكلاهما موضوع تحت تصرف الخزينة العمومية والمؤسسات الإنتاجية العمومية، في آخر المطاف. وما عدا التفرقة «الشكلية» بين البنك المركزي والبنوك التجارية، لا يختلف الجهاز المصرفي هذا عن نظام البنك الوحيد القوس بنك، من حيث النشاط التمويلي.

٨ ـ العزل النقدي للاقتصاد الوطني عن باقي العالم: ما يميز كذلك هذا النوع من التنظيم الاقتصادي هو عدم قابلية العملة المحلية للتبديل على المستوى الخارجي، والتحديد أو بالأحرى التثبيت الإداري لمعدل صرفها. وينتج من ذلك انقطاع العلاقة بين المتغيرات المحلية: الأسعار وتكاليف الإنتاج. . . مع ما يجري في باقي العالم.

في هذه الحالة، تفقد سياسة الصرف، التي تشكل الوجه الخارجي للسياسة

النقدية، أهميتها لتتحول إلى سياسة التوزيع الإداري للموارد من العملة الأجنبية، لا غير. وحتى نثبت أكثر العناصر السابقة، يمكن أن نقول بأنه في ظل النظام الاقتصادي المخطط من المركز:

ـ ينتج خلق النقد، في آخر المطاف، عن قرار الاستثمار الذي تتخذه هيئة التخطيط المركزية، وذلك على أساس عيني (قرار تشخيص المشاريع الاستثمارية)؛ وكذلك عن السياسة المالية للدولة؛ مع هذه الملاحظة، وهي أن قرار الاستثمار غير مستقل عن سياسة الميزانية نظراً، كما هو الشأن في الجزائر، لكون الخزينة العمومية تمول قسطاً مهماً من الاستثمار العمومي: كل ما يتعلق بالمدى الطويل، وذلك بخاصة عن طريق تنقيد عجز الميزانية لدى البنك المركزي.

ـ وبالتالي فالتسيير النقدي بيروقراطي وسلبي.

ـ والجهاز المصرفي لا يتعدى دوره دور المحاسب للأموال المخططة والمخصصة مسبقاً من طرف المركز.

ـ لا يؤدي النقد كل وظائفه بالنسبة لمختلف الوحدات الاقتصادية غير المصرفية، وعلى المستوى المحلي؛ ولا يؤدي دور التوصيل بين الاقتصاد المحلي مع باقي العالم.

ـ ليس هناك سياسة نقدية تستأهل هذا الاسم.

كما أن السلطة النقدية مبعثرة في «أزقة» البيروقراطية.

ثانياً: مميزات النقد والجهاز المصرفي في ظل اقتصاد السوق

يمكن تلخيص أهم هذه المميزات في ما يلي:

١ ـ **بصفة عامة**، يتميز اقتصاد السوق بكون الوحدات الاقتصادية: المنتجون، المستهلكون، البنوك، الدولة. . .، أفراداً أو مجموعات، تشكل مراكز قرار مستقلة في ما يتعلق بتخصيص الموارد. ويتم الاعتراف الاجتماعي بهذه القرارات اللامركزية بشكل بعدي، وفي إطار مؤسسة: هي السوق، ووفق آلية هي آلية العرض والطلب، وعلى أساس مبدأ القيمة التي يعبر عنها بالسعر.

لا يعني هذا إطلاقاً أن اليد «الخفية»، كما يقال، هي التي تنظم الأمور، بل هناك يد «مرئية»: تتمثل في مختلف التنظيمات، وعلى رأسها الدولة، تتدخل في تنظيم السوق والعلاقات بين الوحدات الاقتصادية. إن تدخل الدولة مهم جداً في اقتصاد السوق، ولكنه يتم أساساً بشكل غير مباشر: عن طريق التأثير في المتغيرات الاقتصادية الأساسية باستخدام الوسائل الملائمة. فإذا كانت الوحدات الاقتصادية حرة في اتخاذ

القرارات الجزئية، فإن الدولة تهتم بمراقبة متغيرات القيادة والتوجيه الكلية.

ينظم تدخل الدولة، في الحياة الاقتصادية، في إطار السياسة الاقتصادية. طبعاً، يمكن الكلام على سياسة تخص كل وجه من أوجه النشاط الاقتصادي، وفقاً للأهداف المتوخاة.

فإذا كان هدف الدولة هو تحقيق نمو منتظم ومتواصل من دون تضخم ولا بطالة ولا عدم استقرار معدل الصرف، فإن وسائل التدخل لمحاربة الظروف التي تحول دون ذلك تتمثل في السياسة المالية والسياسة النقدية.

بواسطة السياسة المالية، تؤثر الدولة في الظرف الاقتصادي بإدخال تغيرات على الإيرادات والنفقات العمومية؛ وتؤثر في هذا الظرف بواسطة السياسة النقدية بإدخال تغيرات على كمية النقد المتداولة وعلى معدلات الفوائد... هذا ويجب أن نلاحظ أن الدولة الحديثة تتدخل في النشاط الاقتصادي بشكل مباشر، أي بمراقبة، بل وامتلاك وسائل الإنتاج.

فعلاً، لا يخلو أي اقتصاد رأسمالي معاصر من قطاع عمومي لإنتاج السلع والخدمات ذات الطبيعة الجماعية، والتي يصعب على القطاع الخاص التكفل بها. إن ضرورة إقامة قطاع إنتاجي عمومي بجانب القطاع الخاص لا جدال فيها. كل ما في الأمر هو أن مدى السعة أو الأهمية النسبية له تختلف من مكان إلى آخر، وقد تختلف عبر الزمن؛ أي أن المشكل هو البحث عن التوليفة المثلى بين القطاعين، وذلك بشكل ديناميكي ووفقاً للظروف الاقتصادية، وكذلك الاجتماعية والسياسية السائدة.

لنعد الآن إلى أن ما يهمنا هنا، النقد والقطاع المصرفي في ظل اقتصاد السوق.

٢ - تتميز فيها مختلف الوحدات الاقتصادية بكون قيد ميزانيتها صلباً.

٣ - يؤدي النقد كل وظائفه في استعمالاته الداخلية: وحدة حساب وقياس القيم، وسيط التبادل ومخزن القيمة، بشكل موحد وبالنسبة لمختلف الوحدات الاقتصادية؛ كما يلعب دوره في التوصل بين الاقتصاد الوطني وباقي العالم، بكونه قابلاً للتبديل داخلياً، وكذلك خارجياً إلا في ظروف معينة وبشكل عرضي.

٤ - لا تربط المستثمر والمدخر أو المنتج والمستهلك أية علاقة تسلط أو تبعية مباشرة؛ فكلاهما مستقل في قراره، كما سبق أن لاحظنا.

٥ - يتم تمويل النشاط الاقتصادي عن طريق الجهاز المالي الذي يتوسط ما بين الوحدات الاقتصادية (العائلات) ذات الفائض المالي (الادخار) التي (المؤسسات الإنتاجية) لها عجز (في التمويل)، أتعلق الأمر بالقطاع الخاص أم بالقطاع العمومي.

٦ - وفقاً لتوفير الادخار العفوي الخاص، قد تكبر سعة السوق المالية، فتقِلُّ

بالتالي أهمية دور القرض المصرفي في التمويل، أو العكس؛ فتكون في حالة ما يسمى بـ «اقتصاد السوق» (Self Economy) أو «اقتصاد الاستدانة» (Over Draft Economy)، على التوالي.

٧ ـ للبنوك التجارية إمكانية منح القروض للمؤسسات الإنتاجية (الخاصة والعمومية) وفقاً لشروط تضمن لها استرجاعها، ولكن في الحدود التي تقيمها لها السلطات النقدية، في إطار السياسة النقدية (الشروط المصرفية وقواعد التسيير الاحترازي).

٨ ـ إذا كان إعداد وتنفيذ السياسة المالية يعودان بالتعريف إلى الجهاز التنفيذي، فإن إعداد وتطبيق السياسة النقدية عادة ما يسندان إلى البنك المركزي. وكلا السلطتين تعمل باستقلالية، ولكن في إطار منسق ومتكامل.

٩ ـ على الرغم من أن البنك المركزي يقوم بوظيفة بنك الدولة أو بنك الخزينة العمومية، إلا أن القاعدة هي عدم تنقيد عجز الميزانية، على الأقل في الظروف العادية. هذا، وقد يقدم البنك المركزي تسبيقات للخزينة لسد العجز الذي ينتج من عدم التطابق الزمني بين الإيرادات والنفقات العمومية، ولكن هذه التسبيقات محدودة في حجمها، إذ لا يتعدى نسبة ضئيلة، ٥ أو ١٠ بالمئة من الإيرادات، وفي كل الأحوال تسدد قبل نهاية السنة المالية.

١٠ ـ بشكل عام، تمول الدولة عجزها في السوق المالية، كما هو الشأن بالنسبة للوحدات الاقتصادية الأخرى. وحتى في إطار سياسة إعادة الخصم، عادة ما يفرض سقف للأوراق المالية العمومية التي يمكن للبنك المركزي قبولها لإدراجها في محفظته.

وخلاصة القول هي أن النظام الاقتصادي السوقي يتميز:

ـ بكون النقد عنصراً نشيطاً في تنظيم وتوجيه النشاط الاقتصادي.

ـ بالدور المهم للجهاز المصرفي في الوساطة المالية: جمع الموارد، بخاصة بتطوير وسائل دفع جديدة، وكذلك بتطوير وتنويع أصول التوظيف المالي بشكل مستمر، والتوزيع العقلاني للقرض.

ـ بكون الجهاز المصرفي مهيكلاً وفق نظام سلمي، حيث يوجد البنك المركزي في القمة، ويقوم بدور المراقب والموجه لنشاط البنوك التجارية (التي تشكل قاعدة الجهاز المصرفي)، وكذلك الحفاظ على حسن سير واستقرار نظام الدفع.

ـ باستقلالية البنك المركزي والسياسة النقدية عن الخزينة العمومية (التي ينحصر دورها في تسيير المالية العامة، في إطار السياسة المالية)، ولكنهما يعملان في إطار منسق ومنظم بشكل محكم.

ثالثاً: في منهاج الانتقال

ليس من السهل إيجاد تعريف مسبق لعملية أو لمرحلة الانتقال من نظام إلى آخر، حتى إذا ما عرفت مميزاتهما بكل دقة. ليس هناك أية نظرية يمكن الاعتماد عليها بشكل كلي ومرض. وحتى التجارب المعاشة هنا وهناك، لا يمكن الاعتماد عليها بشكل كاف نظراً لكونها خاصة جداً في كلا البعدين الزمني والمكاني.

فعلاً، إن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تختلف من بلد إلى آخر، ومن فترة إلى أخرى في البلد نفسه، بحيث يصعب، إن لم نقل يستحيل، استنباط حل أو طريقة تصلح لكل الأمكنة ولكل الأزمنة. طبعاً، لا يعني هذا أننا نلتمس عذراً للامتناع عن الاقتباس من التجارب الأخرى والاستفادة من نجاحها ومن فشلها، ومعرفة مواطن قوتها ومواطن ضعفها؛ كل ما في الأمر هو ألا نغالي في المقارنة ونتخذها حجة كافية للقيام أو لعدم القيام بإصلاح ما.

هذا ولا يسعنا الوقت هنا لنقوم بهذا العمل بشكل منتظم؛ بل نكتفي باستخلاص بعض العناصر أو المبادىء المنهجية التي يمكن أن نقتدي بها لتحليل جانب من العمل الجاري حالياً في الجزائر، في ما يتعلق بمرحلة الانتقال في مجال النقد والمصرف.

ـ تتمثل عملية الانتقال، بالإضافة إلى الجانب الهيكلي، في إحلال أدوات أو وسائل تسيير وتنظيم الشؤون الاقتصادية محل أخرى. وفي ما يعنينا هنا: إحلال أدوات التسيير والتنظيم غير المباشرة محل الأدوات المباشرة.

تتطلب هذه العملية الاقتداء ببعض المبادىء التي نلخص أهمها في ما يلي:

١ ـ الإدراك أن العملية تتطلب إيجاد تسلسل منطقي وزمني محكم لإدخال وتنفيذ مختلف الإصلاحات؛ أو بمعنى تقني، يجب تصور برنامج نقل «PERT».

بشكل عام، تفيدنا التجارب المختلفة الحديثة في مجال الإصلاح الاقتصادي الهادف إلى إقامة اقتصاد السوق، انطلاقاً من اقتصاد موجه بأن العملية تتضمن ثلاثة محاور أساسية:

ـ الاستقرار الاقتصادي الكلي الداخلي (التحكم في التضخم، وتخفيض عجز ميزانية الدولة. . .) والخارجي (التحكم في عجز ميزان المدفوعات، وتقليص عبء خدمة الدين. . .)؛

ـ تحرير الاقتصاد من القيود الإدارية المفروضة على الأسعار، وعلى الأسواق (الداخلية والخارجية)، وعلى المبادرة الخاصة. . .!

ـ الخوصصة بمختلف أوجهها: الملكية، والتسيير، وفتح أبواب مختلف القطاعات والأنشطة الاقتصادية لرأس المال الخاص (المحلي والأجنبي).

* هكذا، يبدو أن العملية تنطلق بالاستقرار الاقتصادي الكلي الذي يشكل تحقيقه الشرط الأولي لنجاحها. وبعد انطلاق عملية الاستقرار، يفضل الانطلاق في الإصلاح الجبائي (قصد تحسين التحصيل وترشيد الإنفاق).

* يأتي بعد ذلك إصلاح القطاع المالي؛ وفي إطار هذا الأخير، يبدو من الأليق تحرير السوق المالية الداخلية، قبل رفع الرقابة على حركة رؤوس الأموال الدولية.

* كما يستحسن، في الوقت نفسه، البدء بتحرير العمليات التجارية والجارية قبل تحرير المعاملات المالية.

٢ ـ هذا وتفيدنا كذلك تجارب الانتقال الحديثة، وبخاصة تلك التي عاشتها الاقتصادات التي كانت تحت لواء التسيير المخطط مركزياً، بأن الإصلاح النقدي والمصرفي يلعب دوراً مهماً في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، كما يلعب دور القاطرة لجر الإصلاح المالي بشكل عام.

فعلاً، تتفق جل الآراء على أن إرساء قواعد الإصلاح وبالتالي تحقيق الانتقال، يتطلبان إقامة مؤسسات متينة وملائمة لآليات السوق. وأهم هذه المؤسسات هي: القوانين والتنظيمات المختلفة، ودولة القانون، ومؤسسات مالية فعالة.

هكذا، يجد اختيارنا لمعالجة عملية انتقال هذا الجزء المهم من القطاع المالي، ألا وهو القطاع المصرفي والنقد، كل التبرير.

٣ ـ ولكن هذا التسلسل ليس نهائياً، بل يجب مراجعته باستمرار، نظراً لتداخل وتعدد الجبهات التي تمسها العملية.

وبطبيعة الحال، لا يخفى على أحد أن نجاح العملية يتوقف على عدة عوامل، منها بخاصة تلك التي تعني السلطات العمومية التي يجب أن تتسم بوضوح الرؤية وبعد النظر، والجدية في الأداء، واستقرار واستمرار مؤسسات الدولة ومتانتها، وتجنيد كل الفئات الاجتماعية والتيارات السياسية حول مشروع الانتقال. إن الانتقال عملية جدلية، وعمل يومي حيث يتطلب النفس الطويل والتضحيات الجسام من الجميع.

رابعاً: الإطار القانوني والتنظيمي لانتقال النقد والجهاز المصرفي

مقدمة

عرفت الجزائر، في بداية الثمانينيات، إصلاحات اقتصادية هيكلية تمثلت، في عام ١٩٨٣، في إعادة هيكلة ١٠٢ مؤسسة عمومية كبيرة بتجزئتها، بحيث تحولت إلى ٤٠٠ مؤسسة ذات أحجام متوسطة، وذلك قصد إدخال نظام التسيير اللامركزي.

كما تم، في سنة ١٩٨٦، إصلاح القطاع الزراعي عن طريق إعادة تنظيم مزارع

الدولة في شكل تعاونيات خاصة.

وقد أسرع في تنفيذ هذه الإصلاحات وإدخال أخرى إثر تدهور وسائل الدفع الخارجية الذي عرفته البلاد منذ عام ١٩٨٦، الأمر الذي أبرز بحدة ضرورة إعادة النظر في دور الدولة في التسيير الاقتصادي، بل وأكثر من ذلك، لقد اتضح جلياً ضعف النظام المعتمد في تسيير الاقتصاد. حتى القطاع المصرفي، عرف إعادة الهيكلة العضوية التي طبقت في بداية الثمانينيات.

فعلاً، كان الجهاز المصرفي يتكون، قبل إعادة هيكلته، من ثلاثة مصارف تجارية وطنيّة ضخمة (بالإضافة إلى صندوق التوفير والاحتياط وبنك التنمية الجزائري المتخصص في إدارة أموال الخزينة العمومية المعدة للتمويل الطويل الأجل لاستثمارات المؤسسات العمومية).

وفقاً لما حدث في القطاع الحقيقي، أنشىء مصرفان جديدان، وذلك على أساس تحويل جزء من نشاطات ومحفظة مصرفين قائمين، فأصبح عدد المصارف التجارية خمسة. وهذا مع الاحتفاظ بمبدأ التوطين الإجباري الوحيد لكل النشاطات المالية للمؤسسات العمومية.

في العام ١٩٨٦ نفسه، صدر قانون مصرفي جديد تضمن العناصر الأولى لتحرير النظام المصرفي والمالي، مؤكداً ضرورة إقامة نظام مصرفي ذي مستويين بتوضيحه لمهام البنك المركزي ومهام البنوك التجارية.

كما أدت ضرورة مراقبة النمو النقدي وتوافقه مع تطور التوازنات الاقتصادية الأخرى إلى إقامة مخطط وطني للقرض سمح للبنك المركزي، ابتداء من عام ١٩٨٧، بتسطير أهداف للنمو النقدي، وتحديد آلية نقدية ترتكز أساساً على حصص إعادة الخصم لتحقيق هذه الأهداف. وعلى هذا الأساس، أصبح حجم القرض المصرفي الكلي يتحدد لتغطية احتياجات المؤسسات الإنتاجية العمومية في ظل القيود الاقتصادية الكلية.

وإلى جانب هذه التعديلات، أجريت، في شهر أيار/مايو ١٩٨٩، عملية تعديل أسعار الفائدة التي يطبقها البنك المركزي، كما أدخل بعض المرونة في هيكل أسعار الفائدة الدائنة والمدينة المطبقة من قبل البنوك التجارية، وأنشئت، في حزيران/يونيو ١٩٨٩، السوق النقدية.

ومن جهة أخرى، أصبح عدد كبير من المؤسسات العمومية، ومن بينها البنوك، مستقلة إثر إصدار النصوص القانونية، في مطلع العام ١٩٨٨، المتعلقة باستقلالية المؤسسات العمومية. وعلى أثر ذلك وضع حد لتدخل الخزينة العمومية في تمويل النشاط الاقتصادي. وفي الوقت نفسه، لم تصبح المؤسسات العمومية خاضعة لإلزامية التوطين الإجباري الوحيد لدى البنوك.

هكذا، شكلت هذه المرحلة نقطة انطلاق لبروز قواعد جديدة في التسيير الاقتصادي قائمة على مبدأ فصل دور الوحدات الاقتصادية عن دور الدولة في تمويل تراكم رأس المال، مكرسة بذلك الانتقال إلى نظام تسيير أكثر ليبرالية. ومع ذلك، فإن بداية الانقطاع لم تحدث إلا مع إصدار القانون رقم ٩٠ ـ ١٠ المؤرخ في ١٤ نيسان/أبريل ١٩٩٠ والمتعلق بالنقد والقرض.

فعلاً، لقد وضع هذا القانون النظام المصرفي على مسار تطور جديد:

ـ بعزل القرار في الدائرة الحقيقية عن القرار في الدائرة النقدية، مع تكريس مبدأ لا للنظام المصرفي ذي المستويين.

ـ بعزل دائرة ميزانية الدولة عن الدائرة النقدية.

ـ بإبعاد الخزينة العمومية عن دائرة الائتمان.

ـ بتأسيس سلطة نقدية وحيدة ومستقلة.

سنحلل في ما يلي هذه العناصر بالرجوع إلى نص القانون المعني:

١ ـ عزل القرار في الدائرة الحقيقية عن القرار في الدائرة النقدية وإقامة نظام مصرفي ذي مستويين

ما يميز الاقتصاد الجزائري، لغاية نهاية الثمانينيات، هو الخلط الكلي بين الدائرة الحقيقة والدائرة النقدية، حيث يشاهد التسلط الكلي للأولى على الثانية. كما أن الجهاز المصرفي، الذي يشكل الدائرة النقدية، يتميز بكونه ذا مستوى واحد، كما هو الشأن عليه في كل الاقتصادات المخططة من المركز.

لقد سبق أن لخصنا مميزات إصدار النقد في هذا النوع من التنظيم الاقتصادي، وكذلك دور ومكانة الجهاز المصرفي في تسييره، فلا داعي للرجوع إلى ذلك.

أما في النظام المصرفي ذي المستويين، الذي يكرسه قانون القرض والنقد، فإن إصدار النقد ليس نتيجة لقرارات الوحدات الاقتصادية غير المصرفية (سلطات عمومية، أو مؤسسات عائلات) وحدها، بل نتيجة عملية تعاقدية بينها وبين الجهاز المصرفي.

وفي الحقيقة، يجب أن نلاحظ أن القانون المصرفي الصادر في عام ١٩٨٦، قد كرس تأسيس نظام مصرفي ذي مستويين، كما احتوى على مبدأ إعادة تنشيط الوظائف المصرفية التقليدية، ولكن ذلك لم يتعد مستوى النيات لأن الوحدات الاقتصادية (بنوك ومؤسسات) كانت غير مستقلة، كما كان يسود الاقتصاد التسيير الإداري المركزي.

نلاحظ كذلك أن القانون المصرفي لعام ١٩٨٦ قد جاء بمبدأ تأطير القرض على المستوى الكلي: مخطط القرض الوطني، ولكن مخطط القرض هذا لم يعد يشكل المقابل النقدي للمخطط العيني التقليدي، أي أن التسيير النقدي لا يزال إدارياً. ولا جدال في أن قانون القرض والنقد، قد أتى بإصلاح نقدي ومصرفي ذي صبغة ليبرالية واضحة.

هكذا، فقد أفسح هذا القانون المجال:

- لاسترجاع النقد لوظائفه مع توحيدها في استعمالاته الداخلية.
- للشروع في عملية جعله قابلاً للتبديل.
- وبخاصة لاسترجاع القطاع المصرفي لوظائفه التقليدية، سواء تعلق الأمر بالبنك المركزي أو بالبنوك التجارية.

بالنسبة **للبنك المركزي**، نجد على وجه الخصوص:

- وظيفة الإصدار والإقراض (في نهاية المطاف).
- وظيفة الإشراف ومراقبة البنوك والمؤسسات المالية.
- وظيفة ضمان السير الجيد لنظام الدفع.

وبالنسبة **للبنوك التجارية**، نجد:

- وظيفة التسيير والإبداع في وسائل الدفع.
- وظيفة الإبداع في وسائل التوظيف المالي وجمع الادخار.
- وظيفة عقلنة النشاط الائتماني.

كما أقام العلاقات التعاقدية في مجال التمويل بين:

- البنوك التجارية والوحدات الاقتصادية غير المصرفية، من جهة.
- والجهاز المصرفي كله والخزينة العمومية، من جهة أخرى.

يصبح النقد في هذه الحالة، عنصراً نشيطاً في الاقتصاد، في الوقت نفسه الذي يبرز فيه دور السياسة النقدية النشيط في تسيير النشاط الاقتصادي الكلي وتوجيهه.

٢ ـ عزل دائرة ميزانية الدولة عن الدائرة النقدية

منذ إصدار قانون المالية لعام ١٩٦٦، الذي ألغى سقف تسبيقات البنك المركزي للخزينة العمومية، لغاية إصدار قانون القرض والنقد لعام ١٩٩٠، كان تنقيد عجز الميزانية آلياً، وذلك أساساً لدى البنك المركزي، في شكل تسبيقات وحساب بريدي

جار دائن، وثانوياً لدى البنوك التجارية، عن طريق الاكتتاب الإجباري (بنسبة ٥ بالمئة من الودائع) لسندات الخزينة العمومية القصيرة الأجل.

ونتج من هذا دين مهم للخزينة العمومية تجاه الجهاز المصرفي. لقد بلغ هذا الدين، في نهاية عام ١٩٨٩، حوالى ١١٠ مليارات دينار تجاه البنك المركزي و١٠ مليارات دينار تجاه البنوك التجارية، وهو مبلغ يشكل ما يقرب من ٥٠ بالمئة من الدين العمومي المحلي في ذلك التاريخ.

لقد تضمّن قانون القرض والنقد المبادىء اللازمة لوضع حد لهذه الحالة:

- بإجبار الخزينة العمومية على تسديد دينها تجاه البنك المركزي، كما هو موجود لغاية إصدار هذا القانون، وذلك في شكل أقساط وعلى طول خمسة عشر عاماً، وفقاً لاتفاقية بين الخزينة والبنك المركزي، كما تنص على ذلك المادة (٢١٣).

المادة (٢١٣): يجب تسديد التسبيقات الممنوحة من قبل البنك المركزي إلى الخزينة إلى يوم إصدار هذا القانون في أجل خمس عشرة سنة حسب الشروط المقررة تعاقدياً بين الخزينة والبنك المركزي.

- بتخفيف آثار المالية العامة على النقد خلال السنة، وذلك بتحديد حجم التسبيقات التي يقدمها البنك المركزي للخزينة العمومية إلى ١٠ بالمئة من الإيرادات العادية للسنة المالية السابقة، مع تحديد مدتها بما لا يتعدى ٢٤٠ يوماً، كما تنص على ذلك المادة (٧٨).

المادة (٧٨): يمكن للبنك المركزي أن يمنح الخزينة مكشوفات بالحساب الجاري لمدة أقصاها ٢٤٠ يوماً، متتالية أو غير متتالية خلال السنة الواحدة، على أن يتم ذلك على أساس تعاقدي وفي حد أقصاه ١٠ بالمئة من الإيرادات العادية للدولة المثبتة خلال السنة المالية السابقة.

- بإزالة هذه الآثار من سنة إلى أخرى، أي منع تراكم دين الدولة تجاه البنك المركزي، وبإرغام الخزينة العمومية على تسديد كل التسبيقات في نهاية السنة المالية الجارية، كما تنص على ذلك الفقرة الثانية من المادة (٧٨): يجب تسديد هذه التسبيقات قبل نهاية السنة المالية.

- بتحديد قيمة السندات العمومية التي يمكن أن يقبلها البنك المركزي في محفظته، والتي لا تتعدى نسبة ٢٠ بالمئة من قيمة الإيرادات العادية للسنة المالية السابقة، وذلك بموجب المادة (٧٧).

المادة (٧٧): لا يجوز في أي وقت كان أن يتعدى المبلغ الإجمالي للعمليات التي يجريها البنك المركزي على سندات عامة وفقاً للمواد السابقة ٢٠ بالمئة من الإيرادات العادية للدولة المثبتة في ميزانية السنة المالية السابقة.

ـ بتموين الحساب الجاري البريدي للبنك المركزي بما يلزم لسد حاجاته العادية، وفقاً للمادة (٨٠).

المادة (٨٠): يبقي البنك المركزي لدى مركز الصكوك البريدية مبالغ تطابق حاجته المرتقبة عادة.

ـ وأخيراً بإلغاء الاكتتاب الإجباري للسندات العمومية من قبل البنوك، كما يمكن أن يستنتج ذلك من نص المادة (٩٣) التي تؤسس وسيلة الاحتياطي الإجباري لمراقبة سيولة البنوك من قبل البنك المركزي.

المادة (٩٣): يحق للبنك المركزي أن يفرض على البنوك أن تودع لديه في حساب مجمد ينتج فوائد أو لا ينتجها، احتياطياً يحسب على مجموع ودائعها، أو على بعض أنواع هذه الودائع أو على مجموع توظيفاتها أو على بعض أنواع هذه التوظيفات، وذلك بالعملة الوطنية أو بالعملات الأجنبية.

٣ ـ إبعاد الخزينة العمومية عن دائرة الائتمان

النتيجة المنطقية لإعادة الاعتبار للجهاز المصرفي في ما يتعلق بوظيفة الوساطة المالية، وبتكريس السلطة النقدية وتنظيمها في إطار البنك المركزي، مع وضع حد لآثار المالية العامة في النقد، هي إبعاد الخزينة العمومية عن دائرة الائتمان.

ظلت الخزينة العمومية، ولغاية نهاية الثمانينيات، تشكل أهم مؤسسة لتجميع الموارد وتوزيع القروض، وبخاصة في ما يتعلق بتمويل الاستثمارات العمومية الطويلة المدى. ولكن بموجب دخول المؤسسات العمومية في مرحلة الاستقلالية منذ عام ١٩٨٨، بدأت تتخلى عن وظيفة التمويل.

هكذا، تخلت الخزينة العمومية عن تمويل الاستثمارات اللامركزية، أي تلك التي تقررها المؤسسات العمومية، لتكتفي بالتدخل في تمويل الاستثمارات المركزية، أي التي تقررها الدولة من المركز، مع الاستمرار، طبعاً، في تمويل ما تبقى من الاستثمارات التي انطلقت قبل دخول المؤسسات العمومية في مرحلة الاستقلالية.

لقد أكد قانون النقد والقرض إبعاد الخزينة العمومية عن النشاط الائتماني أو على الأقل تقليل دوره فيه، وذلك بتعريف الائتمان بأنه عملية من عمليات البنك، من جهة، ومنع كل شخص معنوي أو طبيعي غير البنوك والمؤسسات المالية من أداء هذه العمليات، من جهة أخرى.

هكذا، تعرف **المادة (١١٠)** عمليات البنك كما يلي: تتضمن الأعمال المصرفية، تلقي الأموال من الجمهور وعمليات القرض، ووضع وسائل الدفع تحت تصرف الزبائن وإدارة هذه الوسائل.

وتعرف المادة (١١٢) عملية القرض كما يلي: تشكل عملية قرض في تطبيق هذا القانون، كل عمل لقاء عوض يضع بموجبه شخص ما أو يعد بوضع أموال تحت تصرف شخص آخر، أو يأخذ بموجبه ولمصلحة الشخص الآخر التزاماً بالتوقيع كالضمان الاحتياطي أو الكفالة أو الضمان.

تعتبر بمثابة عمليات قرض عمليات الإيجار المقرونة بحق خيار بالشراء، ولا سيما عمليات الإقراض مع إيجار. أما أداء هذه العمليات، فلا يسند إلا للبنوك والمؤسسات المالية التي تعرفها المادتان ١١٤ و١١٥ على التوالي:

المادة (١١٤): البنوك أشخاص معنوية مهمتها العادية والرئيسية إجراء العمليات الموصوفة في المواد من ١١٠ إلى ١١٣ من هذا القانون.

المادة (١١٥): المؤسسات المالية أشخاص معنوية مهمتها العادية والرئيسية القيام بالأعمال المصرفية ما عدا تلقي الأموال من الجمهور بمعنى المادة (١١١). وتأتي المادة (١٢٠) لتمنع، بصريح العبارة، كل شخص طبيعي أو معنوي غير البنوك والمؤسسات المالية بالقيام بعمليات البنك.

يمنع على كل شخص طبيعي أو معنوي القيام بالعمليات التي تجريها البنوك والمؤسسات المالية بشكل عادي عملاً بأحكام المادتين (١١٤) و(١١٥). وحتى لا تخرج الخزينة العمومية، وإدارة البريد والمواصلات كلية عن القيام بالعمليات المصرفية، سمح لها المشرع بالقيام ببعضها، بخاصة جمع الموارد، ولكن في شروط وقيود معينة، كما تنص على ذلك المادة (١٢١).

المادة (١٢١): يمكن الخزينة العمومية والمصالح المالية للبريد والمواصلات أن تقوم ببعض العمليات الممنوعة بموجب المادة (١٢٠) طالما ترخص بذلك النصوص القانونية الخاصة بها. ويحق للمجلس أن يخضعها لأحكام الأنظمة التي يقرها والمتعلقة بودائع أموال الأفراد.

كما خوّل المشرع مجلس النقد والقرض بالسماح لشركات التأمين وشركات الإسكان بالقيام بالعمليات المصرفية بشروط، وفي حدود معيّنة، وذلك بموجب المادة (١٢٣): يمكن المجلس بموجب نظام أن يمنح إعفاءات من المنع المنصوص عليه في المادة (١٢٠)، وذلك كلياً أو جزئياً لمصلحة شركات التأمين ومؤسسات الإسكان على أن يضع شروطاً وحدوداً لذلك.

أخيراً، وبما أن قانون النقد والقرض لا يسمح بالانتقائية في منح القروض، فإن إعطاء أولية أو تفضيل لقطاع أو لنشاط ما من قبل الدولة، يستلزم عليها تحمل العبء المالي المترتب على ذلك القرار، في إطار النفقات العمومية.

هكذا، تكتفي الخزينة العمومية بدور توجيه النشاط الاقتصادي أساساً بواسطة

السياسة المالية، بينما يترك توزيع القروض للجهاز المصرفي بقيادة البنك المركزي الذي تنظم في إطاره السلطة النقدية.

٤ ـ تأسيس سلطة نقدية وحيدة ومستقلة

لا يكون للتصحيحات السالفة الذكر التي أقرها قانون النقد والقرض المعنى الكامل إذا لم يفصل في قضية السلطة النقدية وفقاً لثلاثة مبادىء أساسية:

- جعلها وحيدة.
- تنظيمها في إطار الدائرة النقدية وبالضبط في البنك المركزي.
- منحها الاستقلالية اللازمة في إعداد السياسة النقدية وأدائها.

هذا الطرح تمليه التوجهات الحالية في مختلف البلدان، المتقدمة منها والنامية، وكذلك الدرس الذي يمكن استخلاصه من تجربتنا غير المرضية في المجال النقدي، والتي دامت ما يزيد على عشريتين.

لا جدال في أن قانون النقد والقرض قد اعتمد هذا التوجه، ونظم السلطة النقدية بشكل دقيق في إطار البنك المركزي، مكرساً لها درجة عالية من الاستقلالية.

يمكن تلخيص أهم ما جاء به هذا القانون، في هذا المضمار، في ما يلي:

أ ـ تفويض الدولة الكلي لحق ممارسة امتياز إصدار النقد للبنك المركزي وحده، وهو ما يضفي عليه طابع المؤسسة الوطنية ذات السيادة.

تنص المادة (٤) على ما يلي: يعود للدولة امتياز إصدار الأوراق النقدية والقطع النقدية المعدنية في التراب الوطني.

ويفوض حق ممارسة هذا الامتياز للبنك المركزي الخاضع لأحكام الباب الثاني من الكتاب الثاني من هذا القانون، دون سواه.

ب ـ أسندت إليه مهمة تنظيم تداول النقد والحفاظ على استقرار قيمته على المستويين الداخلي والخارجي. وحتى يبقى المشرع منطقياً مع نفسه، سمح للبنك المركزي باستخدام كل الوسائل اللازمة والملائمة لتحقيق هذا الغرض.

هكذا جاء نص المادة (٥٥) ليوضح ما يلي: تتمثل مهمة البنك المركزي في مجال النقد والقرض والصرف في توفير أفضل الشروط لنمو منتظم للاقتصاد الوطني والحفاظ عليها بإنماء جميع الطاقات الإنتاجية الوطنية مع السهر على الاستقرار الداخلي والخارجي للنقد.

ولهذا الغرض، يكلف بتنظيم الحركة النقدية ويوجه ويراقب، بجميع الوسائل

الملائمة، توزيع القرض ويسهر على حسن إدارة التعهدات المالية تجاه الخارج واستقرار سوق الصرف.

ج ـ تدعيماً لسلطة البنك المركزي في وظيفة الحارس اليقظ على الاستقرار النقدي، ألزم المشروع الحكومة على استشارته بمناسبة إعداد كل مشروع قانون أو نص تنظيمي يتعلق بالأمور النقدية والمالية؛ كما يكن للبنك المركزي أن يقترح للحكومة اتخاذ تدابير نقدية أو مالية من شأنها أن تحسن ميزان المدفوعات أو المالية العامة أو الأسعار...

وبهذا الصدد تنص **المادة (٥٦)** على ما يلي: تستشير الحكومة البنك المركزي في كل مشروع قانون ونص تنظيمي يتعلق بالأمور المالية والنقدية.

يمكن البنك المركزي أن يقترح على الحكومة اتخاذ أي تدبير يرى المحافظ أو المجلس أن من شأنه أن يحسن ميزان المدفوعات وحركة الأسعار وأحوال المالية العامة، وبشكل عام إنماء الاقتصاد الوطني.

يحيط الحكومة علماً بكل عامل من شأنه أن يؤثر في استقرار النقد.

د ـ جسد السلطة النقدية في مجلس النقد والقرض الذي نظم عمله في إطار البنك المركزي؛ وخول له صلاحيات واسعة في المجال النقدي والمالي، كما منح له استقلالية معتبرة لأداء مهمته.

يمكن الاقتناع بهذا بتحليل العناصر التالية:

(١) من حيث تكوين المجلس وطريقة تعيين أعضائه: يتكون مجلس النقد والقرض بموجب المادة (٣٢) كما يلي:

ـ المحافظ، رئيساً.

ـ نواب المحافظ الثلاثة، أعضاء.

ـ ثلاثة موظفين سامين معينين، بموجب مرسوم من رئيس الحكومة، نظراً لقدراتهم في الشؤون الاقتصادية والمالية، ويتم تعيين ثلاثة مستخلفين ليحلوا محل الموظفين المذكورين عند الاقتضاء.

إذا كان الموظفون الثلاثة ومستخلفوهم يعينهم رئيس الحكومة، من دون تحديد مدة التعيين، فإن المحافظ ونوابه الثلاثة يعينهم رئيس الجمهورية، كما تنص على ذلك المادتان (٢٠) و(٢١).

المادة (٢٠): يعين المحافظ بمرسوم من رئيس الجمهورية.

المادة (٢١): يعين نواب المحافظ بمرسوم من رئيس الجمهورية يحدد فيه رتبة كل واحد منهم.

ويتم كل سنة، وبصفة تلقائية، تبديل رتبة كل نائب محافظ بحسب ترتيب معاكس للترتيب المنصوص عليه في مرسوم التعيين.

وهذا التعيين محدد من حيث المدة، وفقاً للفقرتين الأولى والثانية من المادة (٢٢):

يعين المحافظ لمدة ست سنوات، ويعين كل من نواب المحافظ لمدة خمس سنوات.

ويمكن تجديد ولاية المحافظ ونوابه مرة واحدة.

ـ إذا لم يخضع المشرع تعيين وتنحية الموظفين السامين إلى أية شروط (ما عدا الكفاءة عند التعيين)، فإنه حدد الظروف التي يمكن فيها تنحية المحافظ أو النواب بشكل صريح، كما تنص على ذلك الفقرة الثالثة من المادة (٢٢):

تتم إقالة المحافظ ونواب المحافظ في حال العجز الصحي المثبت قانوناً أو الخطأ الفادح بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية.

إذا كان تعيين المحافظ ونوابه، وتحديد الظروف القصوى لتنحيتهم يستجيبان لمبدأ الاستمرارية في قيادة المؤسسة، فإن تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية يستجيب لمبدأ استقلاليتهم تجاه الجهاز التنفيذي.

وبصدد استقلالية السلطة النقدية، يجب أن نلاحظ أن الموظفين السامين الثلاثة ومستخلفيهم من المفروض أن يؤدوا عملهم في إطار المجلس بكل استقلالية، كما تمكنهم في ذلك المادة (٣٥):

يعمل ويتداول ويصوت كل من الموظفين السامين ومستخلفيهم الثلاثة بكل حرية عن الإدارات التي ينتمون إليها.

(٢) من حيث صلاحيات مجلس النقد والقرض: إن نص المادتين (٤٤) و(٤٥) صريح وشامل وكاف لإعطاء فكرة واضحة عن سعة مجال صلاحيات المجلس:

المادة (٤٤): يخول مجلس النقد والقرض صلاحيات كسلطة نقدية يمارسها، ضمن إطار هذا القانون، بإصدار أنظمة مصرفية تتعلق بالأمور الآتي بيانها:

أ ـ إصدار النقد، على النحو المنصوص عليه في المادتين (٤) و(٥) من هذا القانون وتغطيته.

ب ـ أسس وشروط عمليات البنك المركزي، ولا سيما في ما يخص الخصم وقبول السندات تحت نظام الأمانة، ورهن السندات العامة والخاصة، والعمليات لقاء معادن ثمينة وعملات أجنبية.

ج ـ الأهداف المتوخاة في ما يخص تطور مختلف عناصر الكتلة المالية وحجم القرض.

د ـ غرفة المقاصة.

هـ ـ شروط البنوك والمؤسسات المالية وشروط إقامة شبكات فروعها.

و ـ شروط فتح مكاتب تمثيل للبنوك والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر.

ز ـ الأسس والنسب التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية، ولا سيما في ما يخص تغطية وتوزيع المخاطر والسيولة والملاءة.

ح ـ حماية زبائن البنوك والمؤسسات المالية، ولا سيما في ما يخص شروط العمليات المعمول بها.

ط ـ النظم والقواعد المحاسبية التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية، وكيفيات ومهل تسليم الحسابات والبيانات الحسابية والبيانات الإحصائية، وسائر البيانات لكل صاحب علاقة، ولا سيما البنك المركزي.

ي ـ الشروط التقنية لممارسة مهن الاستشارة والوساطة في المجالين المصرفي والمالي.

ك ـ مراقبة الصرف وتنظيم سوقه.

ل ـ كل الأنظمة الأخرى المحددة بموجب القانون.

وبموجب المادة (٤٥): يتخذ المجلس القرارات الفردية الآتية:

أ ـ الترخيص بإنشاء البنوك والمؤسسات المالية الجزائرية والأجنبية، وتعديل هذه الترخيصات والرجوع عنها.

ب ـ الترخيص بفتح مكاتب تمثيل للبنوك والمؤسسات المالية الأجنبية.

ج ـ تفويض صلاحيات في ما يخص تطبيق نظام الصرف.

د ـ القرارات المتعلقة بتطبيق الأنظمة المصدرة وعملاً بأحكام المادة (٤٤).

(٣) من حيث اتخاذ القرارات، وتبليغها للجهاز التنفيذي ممثلاً في شخص الوزير المكلف بالمالية: يتخذ المجلس قراراته بالأغلبية البسيطة. والملاحظ هو أن الأغلبية تعود للبنك المركزي مع ترجيح صوت الرئيس الذي لا يمكن أن يكون إلا المحافظ، أو أحد النواب في حالة غيابه، كما تنص على ذلك المادتان (٣٣) و(٣٨).

المادة (٣٣): يرأس اجتماعات المجلس، عند تغيب المحافظ، نائب المحافظ الذي يقوم مقامه.

أما عندما يتعلق الأمر بالأنظمة التي يصدرها المجلس، فإن تبليغها للوزير المكلف بالمالية لازم، إلا أن الكلمة الأخيرة تعود للمجلس، كما تنص على ذلك المادة (٤٦).

المادة (٣٨): تتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة للأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت من يرأس الجلسة.

المادة (٤٦): تبلغ مشاريع الأنظمة المعدة للإصدار عملاً بأحكام المادة (٤٤) إلى الوزير المكلف بالمالية خلال يومين من موافقة المجلس، ويحق للوزير أن يطلب تعديلها، وتبلغ كذلك إلى المحافظ خلال ثلاثة أيام.

إذا لم يطلب الوزير المكلف بالمالية التعديل ضمن المهلة المذكورة، تصبح هذه الأنظمة نافذة.

عندما يطلب الوزير المكلف بالمالية التعديل، ينبغي على المحافظ أن يجمع المجلس خلال يومين ويعرض عليه التعديل المقترح.

يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذاً مهما كان مضمونه.

المادة (٤٨): لا تقبل القرارات المصدرة والمنشورة وفقاً للمادة (٤٧) إلا بمراجعة إبطال واحدة أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا.

لا يحق تقديم هذه المراجعة إلا من قبل الوزير المكلف بالمالية.

حتى لا تكون باطلة، يجب أن تقدم المراجعة خلال مهلة ستين يوماً ابتداء من تاريخ الصدور.

المراجعات لا توقف التنفيذ.

(٤) من حيث تحديد ميزانية البنك المركزي: تحدد الميزانية السنوية للبنك المركزي من طرف مجلس الإدارة. ومجلس الإدارة يتكون من أعضاء مجلس النقد والقرض، يضاف إليهم مراقبان. يعين المراقبان بمرسوم من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية. ولكل من المراقبين صوت استشاري، وذلك في مجال الإدارة فحسب؛ أي أن مهمة المراقبين لا تشمل صلاحيات المجلس كسلطة نقدية والتي تنص عليها المادتان (٤٤) و(٤٥).

ولكن، هل يعني ما سبق أن استقلالية السلطة النقدية والبنك المركزي مطلقة؟ وهل يجب أن تكون كذلك؟ هل تعني الاستقلالية غياب التنسيق بين البنك المركزي والخزينة العمومية؟ أو تعني، بشكل عام، غياب التنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية؟

الجواب عن هذه التساؤلات بالنفي بطبيعة الحال: فالاستقلالية نسبية، والتنسيق

بين المؤسستين والسياستين ضروري وأكيد: ينظمها قانون النقد والقرض بكل دقة.

فعلاً، إن استقلالية السلطة النقدية نسبية:

- لارتباطها بالشرعية السياسية لنظام الحكم السائد.

- لكونها منظمة في إطار قانوني محدد بدقة من طرف الجهاز التشريعي الذي بإمكانه تغيير هذا القانون لتقليص أو لتوسيع هذه الاستقلالية أو صلاحيات السلطة النقدية.

- لأنه عادة ما تعطى للجهاز التنفيذي، من جهة، إمكانية تعيين عدد من أعضاء الهيئة التي تتجسد فيها السلطة النقدية (مجلس النقد والقرض). وعلى الرغم من تكريس المشرع لاستقلاليتهم عن الإدارات التي ينتمون إليها أثناء أداء عملهم في إطار المجلس، إلا أن ذلك لا يمنعهم، عملياً، من اتخاذ مواقف تأخذ بعين الاعتبار انشغالات هذه الإدارات والدوائر الحكومية.

- كما تعطى له، من جهة أخرى، الفرصة لمراقبة ومتابعة العمل اليومي للبنك المركزي الذي تنظم في إطاره هذه السلطة، وذلك عن طريق مراقبين يعينهم من بين موظفيه السامين.

- نظراً كذلك للمشاكل والمواقف المتعددة، المتوافقة أو المتناقضة، الصادرة عن مختلف الهيئات الحكومية والجمعيات والمنظمات السياسية والمهنية والنقابية، التي يجب أن يواجهها البنك المركزي يومياً، والتي قد تتطلب منه بعض الليونة في اتخاذ قراراتها.

إن السلطة النقدية، بالإضافة إلى كون استقلاليتها نسبية، فإنها ملزمة بتنسيق نشاطها مع نشاط مختلف الجهات الممثلة للسلطات العمومية، وبخاصة النشاط المالي للجهاز التنفيذي.

فعلاً، نعلم أن استقلالية السلطة النقدية تنحصر أساساً في إعداد السياسة النقدية وتطبيقها، هادفة في ذلك إلى تحقيق الاستقرار النقدي؛ ومن الضروري أن يتم ذلك في إطار النمو المنتظم والمستمر للاقتصاد الوطني، كما تنص على ذلك المادة (٥٥) من قانون القرض والنقد، التي تلخص أحد مبادىء السياسة النقدية.

تتجلى إلزامية التنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية من جهة، في إجبار الحكومة على استشارة البنك المركزي في كل عمل من شأنه أن يمس بالأمور النقدية الداخلية والخارجية، كما تنص على ذلك الفقرة الأولى من المادة ٥٦ السالفة الذكر، والفقرة (٩) من المادة (٢٨) التالية:

الفقرة (٩) من المادة (٢٨): تستشير الحكومة البنك المركزي كلما وجب عليها

مناقشة مسائل تخص النقد أو القرض أو مسائل قد تكون لها انعكاسات على الوضع النقدي.

وتتجلى إلزامية التنسيق بين السياستين النقدية والمالية، من جهة أخرى، في دعوة البنك المركزي للإدلاء برأيه أو إخبار الحكومة بكل أمر من شأنه أن يؤثر في الاستقرار النقدي، كما تنص على ذلك الفقرتان (٢) و(٣) من المادة (٥٦) السالفة الذكر.

عملياً يستشار البنك المركزي في إعداد مختلف القوانين، وبخاصة قانون المالية السنوي، والنصوص التنظيمية التي تمس الجوانب المالية والنقدية. كما أن وجود ممثلين للجهاز التنفيذي لدى الهيئة المجسدة للسلطة النقدية من شأنه أن يجعل التنسيق بين السياسة المالية، وحتى التنموية، والسياسة النقدية، عضوياً.

فعلاً، بالإضافة إلى مؤهلات هؤلاء الممثلين الفنية، فهم موظفون سامون ينتمون إلى دوائر القرار في مختلف المجالات الاقتصادية.

على سبيل المثال، كان ممثلو الحكومة في التركيبة الأولى لمجلس النقد والقرض كما يلي:

الدائمون:

- المدير المركزي للخزينة العمومية.
- المدير العام للضرائب.
- رئيس دائرة التوازنات الكلية لدى المجلس الوطني للتخطيط.

المستخلفون:

- المدير العام للأسعار والمنافسة (وزارة التجارة).
- المدير العام للميزانية.
- مدير الدراسات الاقتصادية لدى الوزارة الأولى.

وفي التركيبة الحالية، يمثل الحكومة:

بالنسبة للدائمين:

- المدير العام للخزينة العمومية.
- المدير العام للميزانية.
- مدير ديوان وزارة الصناعة والطاقة.

بالنسبة للمستخلفين:

- المدير العام للأسعار والمنافسة.
- مدير الضرائب.
- المكلف بالدراسات والحوصلة لدى وزارة الصناعة.

أما المراقبان فهما:

- المفتش العام للمفتشية العامة للمالية.

- مدير مركزي لدى المفتشية العامة للمالية.

إن أهم سؤال يتبادر الآن إلى الذهن هو: **لماذا استقلالية السلطة النقدية أو البنك المركزي؟**

قبل الجواب عن هذا السؤال، نذكّر، أولاً، بأن الهدف النهائي للسياسة النقدية، في اقتصاد موجه بآليات السوق، والذي يحظى باعتراف المتخصصين والسلطات النقدية هو **تحقيق أقصى استقرار للأسعار**، وبخاصة على المدى الطويل؛ وهذا لما لاستقرار الأسعار من أثر إيجابي في النمو الاقتصادي في المدى الطويل. فعلاً، تؤكد عدّة دراسات أن البلدان التي تحقق أكبر معدل نمو وبشكل دائم هي تلك التي يكون فيها معدل التضخم ضعيفاً، والعكس صحيح. والسبب الرئيسي لذلك هو أن الأسعار تشكل أهم مؤشر في عملية تخصيص الموارد في الاقتصاد.

فعلاً، كيف يمكن اتخاذ قرار الاستثمار، الذي يشكل محرك النمو الاقتصادي، إذا كانت أسعار السلع والخدمات، وكذلك معدلات الأجور والفائدة والصرف غير مستقرة؟

لنعد إلى النقد وأثره في النشاط الاقتصادي. من المتفق عليه هو أن النقد يمكنه أن يؤثر في النشاط الاقتصادي ويحفز نموه في المدى القصير. هكذا، عندما تشح الموارد الادخارية لتمويل الاستثمار أو عملية الإنتاج، يمكن اللجوء إلى التمويل النقدي. ولكن ذلك التسبيق يعتبر رهاناً على المستقبل. فإذا لم تحقق الأهداف المسطرة وفي مواعيدها المحددة ينقلب الأمر إلى ضدّه: أي إلى وضع تضخمي. وحتى إذا ما وُفي الوعد بأكمله، لا يمكن إزالة الأثر التضخمي الذي يحدثه النقد المصدر خلال الفترة التي لا يكون له مقابل عيني.

وخلاصة القول هي **أن للتمويل النقدي أثراً سلبياً صافياً في الاقتصاد في المدى البعيد وفي كل الأحوال.**

وعليه، يجب على السلطات النقدية أن تحتاط بأقصى حذر عندما تُقْدِمُ على اتخاذ قرار للتأثير في النشاط الاقتصادي في المدى القصير. ولكن كيف يمكن أن تتحلى بهذا السلوك إذا لم تكن لها الاستقلالية الكافية في اتخاذ القرار النقدي، وفي تصور السياسة النقدية وأدائها؟

هذا، وتؤكد الدراسات الحديثة أن هناك علاقة عكسيّة وطيدة ومشاهدة، على الأقل في الاقتصادات المتقدمة، بين استقلالية البنك المركزي (أي السلطة النقدية) ومعدل التضخم: كلما كانت هذه الاستقلالية واسعة، كان معدل التضخم منخفضاً في

المدى البعيد؛ والعكس صحيح.

كما تبيّن، في الوقت نفسه، أن هناك علاقة عكسيّة وطيدة بين درجة استقلالية البنك المركزي وحجم عجز ميزانية الدولة: كلما ضعفت هذه الاستقلالية، كان عجز الميزانية كبيراً؛ والعكس صحيح. وبطبيعة الحال، كلما كان هذا العجز مهماً، كان معدل التضخم مرتفعاً.

لهذا نشاهد توجهاً واضحاً في كثير من البلدان، في السنوات الأخيرة، نحو تكريس استقلالية واسعة للسلطة النقدية، ممثلة في البنك المركزي. وفي الوقت نفسه، تحاول السلطات العمومية وضع حدود لعجز ميزانية الدولة.

ولعل أحسن وأوضح مثال على هذا هو ما تفرضه معاهدة «ماستريخت» على بلدان المجموعة الأوروبية التي تريد الدخول في «الاتحاد النقدي» المزمع إقامته مع نهاية هذا القرن.

هكذا، تضع هذه المعاهدة أربعة شروط، غير قابلة للنقاش، على كل مرشح، وهي:

١ ـ الاستقلالية الكاملة للبنك المركزي (المحلي) عن السلطة التنفيذية.

٢ ـ المنع البات لأدنى تمويل لميزانية الدولة من قبل البنك المركزي.

٣ ـ ألا يتعدى عجز ميزانية الدولة سقف ٣ بالمئة من الدخل المحلي الإجمالي.

٤ ـ ألا يتعدى حجم الدين العمومي نسبة ٦٠ بالمئة من الإنتاج المحلي الإجمالي.

أي أن المعاهدة لا تكتفي بمنع أي تمويل تضخمي لميزانية الدولة، بل تذهب إلى أبعد من ذلك لتحد من أثر إبعاد القطاع الاقتصادي الخاص من السوق المالية والناتج من استقطاب السلطات العمومية للادخار الخاص المتاح.

ولكن المشكل هو: **كيف يمكن تجسيد هذه الاستقلالية النسبية للسلطة النقدية في الواقع العملي؟**

القضية قضية العمل اليومي الدؤوب، والمثابرة في الجدية واليقظة الدائمة؛ أو بمعنى آخر، إنه الصراع اليومي للحفاظ على هذه الاستقلالية.

طبعاً، تكون المهمة سهلة إذا استطاع البنك المركزي كسب الرأي العام، وإذا كان هناك توافق اجتماعي إزاء هذا الأمر؛ أو بالأحرى إزاء النقد ومخاطر الاستعمال غير الرشيد له. وبعبارة أدق، **إذا كان هناك إدراك كافٍ لخطر التضخم الذي يمكن** وصفه بشرٍّ خال من كل مزية.

الفصل الثالث عشر

سـوريـا

قطاع خاص من دون خصخصة(*)

صاموئيل عبود(**)

مقدمة

إن عملية الخصخصة بشكلها التقليدي، أي عملية تفكيك القطاع العام وبيعه تحت يافطة «الإصلاح الاقتصادي» لم يؤخذ بها في سوريا، إلا أن قوى متعددة، ولا سيما تلك التي تمثل الرأسمالية المحلية الصاعدة، تضغط حالياً لإعداد «البنى التحتية» لذلك. ويدخل في أهدافها، إيصال قطاع الدولة إلى مرحلة التراجع والتهميش والتضييق عليه، وجعله مخسراً غير قادر على القيام بدوره الاقتصادي، أي إيجاد الأرضية الموضوعية للمطالبة بتصفيته وبيعه، بحجة التطور الاقتصادي والبحث عن الربحية، أي بحجة أنه أصبح معيقاً للنمو. وما دام هذا غير متاح مرحلياً، يتم اللجوء إلى البحث عن مزايا لدخول القطاع الخاص إلى جانب القطاع العام كبديل مُعِين للتنمية، إلا أن عملية نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص ليست هي الشكل الوحيد للخصخصة، إذ يمكن أن يكون للخصخصة وجوه أخرى، مثل خصخصة إدارة المؤسسات مع الاحتفاظ بملكية أصولها للقطاع العام، أو تأجير الشركات الحكومية للقطاع الخاص. كما يمكن وقف نمو القطاع العام ودفع القطاع الخاص للتكاثر والتوالد بما يمكّنه مستقبلاً من قيادة الاقتصاد الوطني، وغير ذلك من الأشكال غير التقليدية لتبوء القطاع الخاص مركزاً مميزاً يحل فيه محل القطاع العام بعد إزاحته.

(*) استخدم الباحث في دراسته هذه مصطلح «الخصخصة» بدلاً من مصطلح «الخوصصة» المعتمد في الدراسات الأخرى.

(**) معهد التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، دمشق.

الخطاب الرسمي لبعض القيادات الاقتصادية في البلاد، يردّ على تلك القوى الضاغطة بالدعوة إلى توازي عمل القطاعات الثلاثة: العام والخاص والمشترك (أي مشاركة القطاع العام والخاص معاً في ملكية المؤسسات) برفض فكرة الخصخصة أو بتجاهلها، إلا أن القطاع الخاص يلتف على الموقف الرسمي بوسائله المختلفة، وهو يزداد حجماً ونفوذاً دون اللجوء إلى الخصخصة من خلال الإعفاءات والمزايا التي تمنحها الدولة لاستثماراته. وتتبلور مع مرور الزمن معالم شكل جديد من الخصخصة لا يمس الملكية القانونية للقطاع العام، لكنه يعطي فرصة تراكم مستقبلي للقطاع الخاص، وقد تسمح مستقبلاً بتسيّده في النشاط الاقتصادي في سوريا. يحدث ذلك عن طريق إحلاله محل القطاع العام من خلال تعظيمه وتفعيل دوره، إما بممارسة النشاطات ذات المردود السريع أو من خلال دخوله إلى صناعات مفتاحية كانت منذ أجل قصير تعتبر وقفاً على النشاط الاقتصادي الحكومي.

الدراسة ستتناول نشوء وتطور القطاعين العام والخاص تاريخياً مع إلقاء نظرة على استراتيجية التعددية الاقتصادية في سوريا، ومحاولات القطاع الخاص لتحسين موقعه، بما في ذلك تعظيم موقعه مستفيداً من التسهيلات التي منحتها الدولة له في إطار سياسة تشجيع الاستثمار.

أولاً: ضرورة التدخل المبكر للدولة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية

كانت عملية تخطيط التنمية مطلوبة في بدايات النهوض بالتنمية من أجل تنظيم طريقة إشباع الحاجات المادية وغير المادية للناس، وتحديد مستوى هذا الإشباع، والعمل على تحقيق التطابق بين الإنتاج الاجتماعي والطلب الاجتماعي.

كما أعطيت الدولة مهمة التنمية والتخطيط، لأنها المؤسسة الأكثر رسوخاً من الناحية السياسية، وهي التي قادت المجتمع إلى الاستقلال. لذلك فهي إذا قامت بتأدية دورها ذاك، فقد قامت به باعتبارها الممثل للمجتمع والمعبر عن مصالحه. وهذه الصفة التمثيلية (التي كانت ضرورية في مرحلة الكفاح السياسي قبل الاستقلال وبعده) هي التي تعطيها حق فرض الخيارات التنموية طبقاً لبرنامجها السياسي الذي خولها الوصول إلى السلطة.

وفي الدولة المستقلة الحديثة تكون مشكلة التخلف ومسألة تجاوزها هي المشكلة الرئيسية، والنظر إلى مشكلة التخلف ليس كظاهرة كمية، وإنما باعتبارها مشكلة اجتماعية واقتصادية معقدة. ومعالجة مشكلة التخلف ترتبط بالتنمية، وهذه تتطلب تغييراً نوعياً، وذلك بالعمل على خلق الشروط الملائمة للقيام بعملية تغيير كامل.

ومهمة ممارسة النشاط الاقتصادي في إطار التنمية في بلد متخلف هي أكثر تعقيداً بما لا يوصف، مما هي في البلدان المتطورة، إذ المهمة هنا ليست تصحيح هياكل الاقتصاد الوطني بما يلائم حاجات البلد الحديث الاستقلال، بل وفي غالب الأحيان خلق هياكل غير موجودة أصلاً. المهمة الصعبة الأخرى ليست فقط صياغة التمنيات من أجل الخروج من حالة التخلف ووضع الحلول لها، وإنما هي أيضاً توفير الفائض الاقتصادي اللازم لذلك. وعندما يتحقق ذلك، توجيهه للعمل على جبهتين في وقت واحد: **الأولى** تحقيق التنمية السريعة، **والثانية** توزيع نتائج التنمية توزيعاً عادلاً لإشباع حاجات الناس في حقبة التبعية المباشرة.

إن تدخل الدولة في عملية التنمية كان مطلوباً للأغراض السابقة، أي من أجل توفير الفائض. ومن هنا كانت مبررات خلق القطاع العام على حساب تأميم ملكيات الرأسمال الأجنبي في المرحلة الأولى من الاستقلال، وتوسعه على حساب القطاع الخاص في البلدان فيما بعد تبعاً لخصوصيات تتعلق بحالة البلد موضوع الدراسة. والتنمية المطلوبة في هذه الحالة لا تعتمد على توفير الرأسمال فقط، بل تعتمد على تطوير السكان وتوفير المهارات الفنية والإدارية والتنظيمية اللازمة على جميع المستويات وخلق البيئة الاجتماعية والثقافية الملائمة. ولم تكن سوريا وحدها التي وجدت نفسها مضطرة إلى سلوك هذا الطريق وخصوصياته عبر تجربتها التنموية، فقد كانت الظروف تتقارب على صعيد بلدان عربية أخرى مع بعض التمايزات (مصر: تأميم قناة السويس، الجزائر، العراق: إدارة قطاع النفط).

إن تدخل الدولة في ممارسة النشاط الاقتصادي طبقاً للتجربة السورية وجد مبرره محكوماً في جملة من الخصوصيات يمكن وضع عناوينها كما يلي:

١ ـ طبيعة السلطة التي جاءت بعد الاستقلال.

٢ ـ شيوع التخلف والطموح الشعبي إلى تنمية سريعة.

٣ ـ العامل السياسي والرغبة الشعبية في ضمان التوجه نحو موقف سياسي نظيف من القضايا العربية الرئيسية (خلال حقبة الخمسينيات) استوجب السيطرة على القرار الاقتصادي وتغيير ميزان القوى عن هذا الطريق من أجل السيطرة على القرار السياسي.

٤ ـ عجز الرأسمال المحلي عن تحقيق التنمية، إما بسبب ندرة الرأسمال، أو لضعف الخبرة الفنية.

٥ ـ بروز التفاوت الإقليمي على جغرافية الوطن، وظهور هيكلين: أحدهما متطور نسبياً يتركز في المدن وعلى محور اقتصادي محدد يمتد بين حلب ودمشق، وآخر متخلف في الأرياف والمدن الهامشية خارج نطاق المحور.

ثانياً: نشوء وتطور كل من القطاعين العام والخاص في سوريا

يمكن تقسيم نشوء وتطور كل من القطاعين العام والخاص في سوريا إلى المراحل التالية:

١ ـ مرحلة ما قبل عام ١٩٤٦ (أي مرحلة ما قبل الاستقلال)

خضعت سوريا للحكم العثماني حوالى أربعة قرون (منذ عام ١٥١٦) لم تكف خلالها عن مطالبتها بحريتها إلى أن تحقق لها ذلك بارتفاع العلم العربي على المباني الحكومية في دمشق في ٣٠ أيلول/سبتمبر ١٩١٨، إلا أن هذا الاستقلال لم يدم طويلاً، فبموجب معاهدة سايكس ـ بيكو خضعت سوريا من جديد للاحتلال الفرنسي تحت واجهة الانتداب المفروض من عصبة الأمم.

مع الاحتلال الفرنسي فقدت سوريا جزءاً من الاستقلال النسبي في دورتها الاقتصادية الذي كانت تتمتع به أثناء العهد العثماني، وتم العمل من قبل المحتل الفرنسي على تحويل اقتصاد البلاد تدريجياً بما يتلاءم مع التقسيم الدولي للعمل السائد في حينه. وهيكلية الاقتصاد السوري أصبحت تتقرر وفقاً لمتطلبات الدولة المحتلة وطبقاً لثلاثة أسس: إما **لخدمة الجيش المحتل** (طرق برية، سكك حديد، اتصالات، كهرباء... إلخ)، أو **لخدمة اقتصادات المركز في البلد المحتل** (إزاحة زراعة أشجار التين وغيرها واستبدالها بأشجار التوت لتربية دودة الحرير والحصول على خيوطها من أجل معامل حرير ليل في فرنسا، أو استبدال بعض الزراعات والخضار وإحلال زراعة القطن (تشبهاً بالنموذج البريطاني في مصر)[1]، أو **لخدمة الاقتصادات التابعة له والتي أنشأها على الأرض العربية السورية** (شركة التبغ المعروفة في المنطقة الساحلية باسم شركة الريجي) واستثمار منجم الاسفلت في منطقة كفرية قرب اللاذقية... إلخ).

لا يمكن الحديث في هذه المرحلة عن تأسيس سلطة الاحتلال الفرنسي ما يمكن تسميته بالقطاع العام. أما الرأسمال الخاص المحلي فكان يعاني القلة والضعف. ولعل ما عرقل نشوء الصناعة الوطنية هو تدفق الرساميل الأجنبية التي استفادت من فرض سلطات الاحتلال لـ «سياسة الباب المفتوح» من الناحية الاقتصادية، والتي نص

---

(١) ارتفعت المساحة المزروعة قطناً فجأة من ٨٠٠ هكتار عام ١٩٢٣ إلى ٣٥٦٦٠ هكتاراً عام ١٩٢٤. ولم يكن هذا استجابة لطلب داخلي واسع لهذه المادة، بل كان الهدف تغذية المصانع الفرنسية وتصدير القطن الخام إلى معامل مدينة تولوز. انظر: بو علي ياسين، **القطن وظاهرة الإنتاج الأحادي في الاقتصاد السوري** (بيروت: دار الطليعة، ١٩٧٤)، ص ١٠.

عليها صك انتداب السلطة الفرنسية من قبل عصبة الأمم[٢]. ومع ذلك قامت بعض الصناعات والورشات بدءاً من الثلاثينيات، وازدهر بعضها نسبياً خلال أعوام الحرب الثانية بسبب قطع طرق المواصلات مع الخارج، فتأسس في حلب ودمشق معملان للاسمنت وجملة من المعامل والورشات الصغيرة للنسيج والدباغة وحلج الأقطان وعصر الزيوت. ولكن ظل اقتصاد سوريا ضعيفاً. فأقدم ميزانية (عام ١٩٣٤) كانت قرابة ٧ ملايين ليرة سورية، وهو مبلغ متواضع جداً، وهو مؤشر على الضعف الكبير للاقتصاد السوري في عهد الاحتلال الفرنسي[٣].

لقد حالت سلطة الاحتلال دون تراكم الرأسمال لدى البرجوازية المحلية باستثناء فترة الحرب الثانية، وكانت المحصلة ٧ شركات مساهمة فقط رأسمالها ١٩,٣ مليون ليرة سورية. أما الرأسمال الأجنبي فوجد فرصته في سوريا تبعاً لميزان القوى السائد في حينه، وتوزعت نشاطاته على قطاعات الماء والكهرباء والخطوط الحديد والتبغ، ومعظمها تتعلق بالبنى التحتية التي يحتاج إليها الاحتلال. أما جنسيات المالكين فكانت على النحو التالي: الرأسمال البريطاني ٢٧ شركة؛ الفرنسي ٢٦ شركة؛ الأمريكي ٦ شركات؛ البلجيكي شركتان؛ والإيطالي شركتان؛ والهولندي شركة واحدة[٤].

٢ ـ مرحلة ما بعد الاستقلال عام ١٩٤٦ وحتى الوحدة السورية ـ المصرية في عام ١٩٥٨

بدأ القطاع العام بالظهور تلقائياً إثر الاستقلال عن طريقين:

أ ـ عن طريق نقل ملكية الشركات التي أنشأها الرأسمال الأجنبي في سوريا في سياق إنجاز الاستقلال الاقتصادي، حيث قامت السلطة الوطنية بتأميم الملكيات الفرنسية وما ارتبط بها من مؤسسات بلجيكية، مثل شركة الكهرباء والجر والتنوير والمياه في حلب، وشركة ترام دمشق، وتصفية امتياز شركة الريجي لصناعة التبغ، وتأميم شركات كهرباء حمص وحماه.

---

(٢) نصت المادة الثالثة من صك الانتداب بأنه لجميع الدول الداخلة في عصبة الأمم، حق إدخال بضائعها إلى السوق السورية دون أن يكون للاقتصاد السوري شرط المعاملة بالمثل. وهذا يذكرنا بنصوص اتفاقية (الغات GATT) التي وإن كانت تعطي حرية المبادلات للطرفين، إلا أنها في المحصلة ستكون في معظم الحالات باتجاه واحد ومن جهة الاقتصاد الأقوى.

(٣) بدر الدين السباعي، **أضواء على الرأسمال الأجنبي في سورية (١٨٥٠ ـ ١٩٥٨)** (دمشق: دار الجماهير، [١٩٦٧؟])، ص ٤٠٥.

(٤) من جدول نشرته مجلة: *Commerce du Levant* (28 mai 1952), دراسة قام بها عادل فرعون، نقلاً عن: المصدر نفسه، ص ٣٦١.

ب ـ القيام بإنشاء شركات ومؤسسات تملكها الدولة انصبت بخاصة على تجهيز البنى التحتية، مثل الهاتف الآلي، مرفأ اللاذقية، معامل لتوليد الكهرباء، المصرف المركزي، المصرف الزراعي، وفي الزراعة مشروع تجفيف واستصلاح أراضي سهل الغاب. أما في الصناعة فتمت إقامة مصفاة للنفط في مدينة حمص... إلخ).

٣ ـ مرحلة الوحدة السورية ـ المصرية (١٩٥٨ ـ ١٩٦١)

دخلت سوريا ومصر بتاريخ ٢٢/٢/١٩٥٨ في أول وحدة عربية كاملة في العصر الحديث، في ما عرف بالجمهورية العربية المتحدة. وعلى الرغم من قصر هذه المرحلة، إلا أنها كانت غنية بالأحداث الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فلأول مرة تم الانطلاق بتطبيق أول خطة خمسية في عام ١٩٦٠، ولأول مرة أيضاً أمكن للقطاع العام أن يحقق خلالها تعظيماً فعلياً لدوره. وقد جاء هذه المرة ليس على حساب التأميم للرأسمال الأجنبي، وإنما على حساب القطاع الخاص المحلي. وهكذا بدأت الدولة لأول مرة تمارس دوراً اقتصادياً ورقابياً على النشاط الاقتصادي في البلاد، إثر إصدار الرئيس جمال عبد الناصر لعدد من المراسيم الجمهورية عرفت بقرارات يوليو الاشتراكية (١٩ و٢٠/٧/١٩٦١)، تم بموجبها تأميم ملكيات تعود إلى القطاع الخاص في الإقليمين السوري والمصري. وقد شملت هذه التأميمات ٢٧ منشأة صناعية في سوريا بلغ الرأسمال المستثمر فيها ١٧٠ مليون ليرة سورية تقريباً. وقد تضمن التأميم لشكلين من حيازة الدولة:

أ ـ تأميماً شمل جميع المصارف وثلاث شركات لصناعة النسيج.

ب ـ تأميماً جزئياً لـ١٢ شركة صناعية.

وقد أعطى حقوقاً للعمال في التأمينات الاجتماعية وفي الاشتراك بمجالس الإدارة، وتم إصدار قانون الإصلاح الزراعي الذي مس جذرياً ملاك الأراضي الكبار، وأبعد سيطرتهم المطلقة على القطاع الزراعي ووزع أراضيهم على الفلاحين غير المالكين. لقد حقق قانون الإصلاح الزراعي وجملة التأميمات في الصناعة انعطافاً مهماً في البلاد، إذ لأول مرة يتم المساس بالقواعد الاقتصادية للطبقتين المتنفذتين في حينه، وهما الإقطاعية والرأسمالية، ويتم توسع القطاع العام على حساب القطاع الخاص ودخول القطاع العام لأول مرة كفاعل في النشاط الاقتصادي. لقد أصبح تطوير القطاع العام في الصناعة أحد أهم الأهداف المحورية لجهود التنمية «فازداد عدد المنشآت الصناعية من ٤٨ منشأة في عام ١٩٥٧، قُدّر إجمالي رأسمالها بنحو ١٦٤,٢ مليون ليرة سورية، إلى حوالى ٧٥ منشأة في نهاية عام ١٩٦٠، قدّر رأسمالها المستثمر بحوالى ١٨٨,٦ مليون ليرة سورية. ولكن انخفضت معدلات في ناتج هذا القطاع من

١٢ بالمئة سنوياً في المرحلة الثانية إلى ٧,٤ بالمئة سنوياً خلال الأعوام ١٩٥٨ ـ ١٩٦٠»[٥].

٤ ـ مرحلة الانفصال من ٢٨/٩/١٩٦١ وحتى ثورة الثامن من آذار/مارس ١٩٦٣

تميزت هذه الفترة سياسياً بالانقلاب على الوحدة السورية ـ المصرية وإعلان الانفصال، وتحقق النجاح للانفصاليين بالاستناد إلى عاملين:

أ ـ تعبير عن ردة فعل الإقطاع والرأسمالية المحلية التي مست مصالحها الاقتصادية خلال مرحلة الوحدة.

ب ـ استغلال النقمة الشعبية التي سادت في البلاد بسبب تغييب الديمقراطية وملاحقة القوى الوطنية التي كان لها دور ملحوظ في صنع الوحدة نفسها، أو كانت راغبة في تحسين شروطها.

وقد كان أول إجراءات هذه المرحلة هو: إلغاء تأميم المصارف السورية والعربية والإبقاء على تأميم المصارف الأجنبية، وإلغاء تأميم بعض الشركات المؤممة وإعادتها إلى أصحابها، وطرح ٦٠ بالمئة من أسهم الشركات الكبرى للاكتتاب تحت شعار «المساهمة الشعبية» في الملكية، كما تم إدخال تعديلات على قانون الإصلاح الزراعي باتجاه التراجع عن بعض مكاسب الفلاحين.

وقد تلقت سلطة الانفصال مكافأتها لقاء تراجع القطاع العام وإلغاء التأميمات، إذ اقترحت الولايات المتحدة تقديم قرض قدره ١٤,٧ مليون دولار لبناء صوامع الحبوب. وتقدمت ألمانيا الغربية باقتراح آخر لتقديم قرض بمبلغ ٣٥٠ مليون مارك لتشييد سد الفرات مقابل منح امتيازات لشركة كونكورديا للتنقيب عن النفط وعدم الاعتراف بجمهورية ألمانيا الديمقراطية السابقة، كما أبدت فرنسا استعدادها لمنح قرض طويل الأجل.

وتميزت هذه المرحلة بالهجوم على القطاع العام ومحاولة تحجيمه، ثم تصفيته[٦]، مما لقي معارضة شعبية شديدة تمثلت بالإضرابات المختلفة، الأمر الذي أدى لاحقاً إلى سقوط سلطة الانفصال.

---

(٥) محمد سماق، «التعددية الاقتصادية في سورية: مفهومها ونتائجها المحققة،» البعث، ٨/٦/١٩٩٥، ص ٨.

(٦) هبت مظاهرات طلابية وشعبية معارضة للسلطة كما انتفضت بعض وحدات الجيش في حلب شمال البلاد في ٢٨/٣/١٩٦٢، مما أجبر الحكومة على إعادة تأميم أكبر شركة نسيج في البلاد، وهي المعروفة بالشركة الخماسية، إلا أن البرجوازية سرعان ما عادت لتنظيم نفسها من جديد، فقد أوصى مؤتمر =

٥ ـ مرحلة ما بعد ثورة ٨ آذار/ مارس ١٩٦٣ وحتى تاريخه

وهي مرحلة استلام حزب البعث العربي الاشتراكي للسلطة في سوريا، حيث يمكن تقسيم هذه المرحلة بدورها إلى حقبتين:

أ ـ الحقبة الأولى: ٨/٣/١٩٦٣ ـ ١٦/١١/١٩٧٠

عادت الدولة في هذه الحقبة إلى ممارسة دورها المباشر في النشاط الاقتصادي على صعد مختلفة. فأعيد في بداية وصول الحزب إلى السلطة تأميم كافة المصارف الأجنبية والعربية، وأعيد تأميم شركات النسيج الكبرى، إلا أن أهم التأميمات حصلت في مطلع عام ١٩٦٥، وذلك بغية «إنهاء سيطرة رأس المال المستقل على الاقتصاد الوطني، ووضع حد لاستغلال جهود الشعب»[(٧)]. وصدرت مراسيم قضت بتأميم ٢١ شركة تأميماً كاملاً (١٠٠ بالمئة) تنتج الاسمنت، والسكر، والزجاج، والزيوت، والخشب المضغوط، والنسيج، والكابلات، والأصواف، والأقمشة، والكبريت وغيرها. كما تم تأميم ٢٤ شركة بنسبة ٩٠ بالمئة وتأميم ٦١ شركة ومنشأة أخرى بنسبة ٧٥ بالمئة[(٨)]. وقد شملت تلك المراسيم ١٠٦ شركات يعمل فيها ١١٧,٨٨٠ عاملاً، ومجموع رأسمالها المستثمر ٢٤٣,٣٢٢ مليون ليرة سورية، كان أصحابها مدينين لمصارف الدولة المؤممة بمبلغ ٨٢,٦٧٧ مليون ليرة سورية[(٩)].

ويبدو أن هذه الإجراءات جاءت إثر يأس الدولة من أي دور يمكن للقطاع الخاص أن يلعبه بغية الإسهام في عملية التنمية طبقاً لمتطلبات تلك الحقبة[(١٠)].

= الغرف التجارية والصناعية والزراعية المنعقد في سوريا في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٢ في مدينة حلب بوجوب إلغاء قرارات التأميم وإقرار الدولة برفض كل تأميم، وحماية الملكية الخاصة، وعدم التدخل في النشاط الاقتصادي للأفراد، وعدم مساهمة الدولة في رأسمال المصارف، وإلغاء القيود على النقد وتحركه ومراقبته، وتشجيع الاستثمارات العربية والأجنبية. ويبدو أن هذا البرنامج للبرجوازية السورية ظل هاجسها دائماً وحتى أعوام التسعينيات كما سترى في ما بعد.

(٧) الجمهورية العربية السورية، وزارة الإعلام، **القرارات الاشتراكية في سورية** (دمشق: الوزارة، [د.ت.])، ص ١٩. ومن المرجح أن تاريخ صدور هذا المصدر يعود إلى ما بعد ١٩٦٥.

(٨) المصدر نفسه، ص٢٠. ويقول فيكتوروف ان تفسير التأميم غير الكامل لبعض المؤسسات هو الرغبة في أن تدفع هذه الطريقة البرجوازية الصغيرة والمتوسطة إلى التعاون مع الدولة وبغية الإبقاء على الكوادر الفنية، لأن أغلب المدراء الفنيين هم مالكون لهذه الشركات بنسبة ١٠ ـ ٢٥ بالمئة. انظر: ف.ب. فيكتوروف، **اقتصاد سورية الحديثة: مشكلاته وآفاقه**، ترجمة هشام الدجاني؛ مراجعة غسان رسلان (دمشق: دار البعث، ١٩٧٠)، ص ٦٤.

(٩) الجمهورية العربية السورية، وزارة الإعلام، المصدر نفسه، ص ٢٠.

(١٠) قدرت الرساميل التي هربت خارج البلاد بين ١٩٥٥ ـ ١٩٦٥، أي حتى قبل التأميمات المهمة في هذه المرحلة، بـ ٨٠٠ مليون ليرة سورية، جريدة **البعث**، ٢٧/١/١٩٦٥.

كما أممت الدولة ٢١ محطة كهربائية في مختلف مناطق البلاد كانت حتى ذلك التاريخ في يد القطاع الخاص[١١]. كما أصدرت الدولة قانوناً يقضي بعدم إعطاء أي امتياز لاستثمار الثروات المعدنية إلا للدولة[١٢]، وتم إقرار البدء بانطلاق عملية البناء في سد الفرات الذي يعتبر من ضمن أهم منجزات هذه المرحلة، وضمن أهم مشروعات السدود في المنطقة لتوليد الطاقة ولأغراض الري. كما جرى تعديل قانون الإصلاح الزراعي، حيث خفضت بموجبه سقوف الملكية للمالكين الكبار السابقين، وتم الانتهاء من توزيع الأراضي المصادرة على الفلاحين في نهاية عام ١٩٦٩ لأول مرة، على رغم أن قانون الإصلاح الزراعي صدر عام ١٩٥٨. هذه الحقبة تميزت بانطوائها على تحولات جذرية أعطت للدولة مركزاً قيادياً ومؤثراً في النشاط الاقتصادي، وغيرت بالتالي كثيراً في ميزان القوى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بعد أن تمكنت الدولة من وضع ٨٠ بالمئة تقريباً من نشاط الصناعة الوطنية كلها تحت إشرافها[١٣]. وجرت محاولات جدية لتحسين إعداد الخطط نوعياً مع تنامي الخبرة المهنية والمعرفية من خلال التطبيق، بعد تنفيذ الخطة الخمسية الأولى، وإعداد وتنفيذ الخطة الخمسية الثانية.

لقد اتسمت هذه المرحلة بتحمل الدولة للعبء الأساسي في مجالي الاستثمار والتخطيط، وانعكست هذه التوجهات في تراجع دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي للبلاد مع تنام مواز في دور القطاع العام.

ولعل أبرز المؤشرات التي تعبّر عن هذا الوضع الجديد، هو تراجع مساهمة القطاع الخاص في مجمل التكوين الرأسمالي الثابت للاقتصاد الوطني من ٤٦ بالمئة في عام ١٩٦٣ إلى ٣٠ بالمئة عام ١٩٧٠. كما أن مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي للبلاد تراجع من ٤٨,٩٠ بالمئة عام ١٩٦٣ إلى حوالى ٢٩,٩٠ بالمئة في عام ١٩٧٥ بالأسعار الثابتة للعام نفسه مع تنام مواز لمساهمة القطاع العام في تكوين الناتج[١٤].

---

(١١) الجمهورية العربية السورية، وزارة الإعلام، المصدر نفسه، ص ١١١.

(١٢) تأثرت بذلك شركة كونكورد الألمانية للتنقيب عن النفط بشكل مباشر، الأمر الذي دعا الحكومة الألمانية لإلغاء عرضها للقرض المتضمن تمويل إنشاء سد الفرات.

(١٣) فيكتوروف، اقتصاد سورية الحديثة: مشكلاته وآفاقه، ص ١٩٢.

(١٤) انظر الجدولين رقمي (١٣ ـ ٤) و(١٣ ـ ١) على التوالي.

ب ـ الحقبة الثانية: ١٦/ ١١/ ١٩٧٠ وحتى تاريخه

(١) الاستراتيجيا التنموية لهذه الحقبة

تنطلق بداية هذه الحقبة بتاريخ ١٦/ ١١/ ١٩٧٠ مع قيام الحركة التصحيحية لمسار ثورة الثامن من آذار/مارس ١٩٦٣. لقد قامت عملية التصحيح ضمن الايديولوجيا العقائدية لحزب البعث العربي الاشتراكي نفسها، وقد أسست هذه الحقبة استراتيجيتها التنموية على مبدأ التعددية السياسية والاقتصادية بمواجهة تحديين رئيسيين:

(أ) تحرير الأرض السورية المحتلة في الجولان، إذ وجدت أنه من أجل التصدّي لهذا التحدي المتسم بمواجهة خارجية كان لا بد من حشد الداخل السياسي اعتماداً على أن التحرير لا يمكن إلا أن يكون وطنياً، وليس بالاعتماد على حزب سياسي واحد، فقد تم الأخذ بالتعددية السياسية، وأنشئت الجبهة الوطنية في بدايات هذه المرحلة (عام ١٩٧٢) وما زالت قائمة حتى الآن.

(ب) ولأن التحرير يستوجب مستلزماته المادية والاقتصادية، فإنه يستوجب البعد الشمولي الوطني الاقتصادي باعتبار أن التنمية واجب وطني على الدولة وواجب وطني على الأفراد. ومن هنا تم تبني فكرة التعددية الاقتصادية.

وترى دراسة تحليلية لفلسفة التعددية الاقتصادية ضمن السياق المبين أعلاه نفسه بأن التناقض ليس قائماً بالضرورة بين قطاع عام وخاص، لأن التناقض الحقيقي هو التناقض الذي يقوم بين التنمية والتخلف. وإن كل الأنشطة في القطاعات الثلاثة: العام والخاص والمشترك «تشكل مؤتلفة ومتخالفة تعبيراً حقيقياً عن تحالف وطني شعبي، وبالتالي فإن التعددية الاقتصادية كنشاط اقتصادي في أي مجال من المجالات، ليست غير ذلك التضامن وذلك التوحد الشعبي في إطار صيغة التعاضد الوطني الواسع. فالدولة أنفقت مليارات الدولارات لتدعيم التنمية وخلق قاعدة مادية تستطيع عبرها أن تواجه متطلبات الحاجات المادية المتنامية للشعب. فالدولة لم تتخلَّ عن دورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ولكنها في المقابل شجعت كل القطاعات أن تعمل»[١٥].

وفي إطار تطبيق هذه الاستراتيجيا بيَّن الواقع أن الدولة، حققت في ما يتعلق بدورها إنجازاً كبيراً في اتساع مساحة النشاط الاقتصادي لمساهمتها في عملية التنمية، وقد شملت نشاطاتها ميادين واسعة في الصناعة والزراعة وتشييد البنى التحتية في مجال

---

(١٥) علي عبود في ملحق صحيفة: البعث، ١٦/ ١١/ ١٩٩٥، ص ٣٣.

استخراج الثروات الطبيعية وتسويقها (فوسفات، نفط، . . . إلخ)، إلا أن الدولة لم تستطع جذب استثمارات القطاع الخاص للمشاركة في مهمات التنمية على النحو الذي توخته، مع أنها عملت على إبداء نيتها الحسنة بكافة السبل، كالامتناع عن اتخاذ مواقف سلبية تجاه القطاع الخاص، مثل المصادرة أو التأميم أو تقييد النشاط[١٦]. وعلى الرغم من دعوتها لتنشيط الاقتصاد الوطني ضمن ملكيات القطاعات الثلاثة، العام والخاص والمشترك، إلا أنها لم تلق استجابة ملموسة من القطاع الخاص، وهذا ما جعل الدولة تتحمل وحدها وحتى منتصف الثمانينيات مهمة التنمية الرئيسية منفردة.

وتشير الأرقام الإحصائية إلى أن نسبة الإنفاق الاستثماري للقطاع الخاص محسوباً بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥، تزايد بنسبة طفيفة ومتذبذبة خلال الأعوام ١٩٧٠ و١٩٧٥ و١٩٨٠ و١٩٨٥. وكانت نسبة الإنفاق الاستثماري من مجمل الإنفاق هي على التوالي ٣٢,٦٠ بالمئة و٢٩,٩٠ بالمئة و٣٧,٢٥ بالمئة و٣٣,٧٣ بالمئة، في حين حدث خلال الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٨٥) نفسها توسع كبير في القطاع العام، فازداد عدد الشركات الحكومية التي أحدثت لأول مرة في قطاع الصناعة التحويلية (صناعات نسيجية، وكيميائية، وهندسية، وغذائية. . . إلخ) ودخلت الدولة في مجال استثمار الثروات الطبيعية (الشركة العامة للفوسفات والمناجم ومعامل السماد الأزوتي)، وتم استثمار النفط، كما تمت زيادة طاقة تكريره بإنشاء المصفاة الثانية على ساحل البحر المتوسط، وتم إحداث عدد كبير من شركات الإنشاءات العامة المتخصصة في التجهيز العمراني والطرقات وبناء المعامل بلغ عددها ١١ شركة عام ١٩٨٩ بعد عملية دمجها، يعمل فيها ١٦٦,١٠٩ عمال وعاملات يعيلون في مجموعهم قرابة مليون إنسان. وقد نفذت هذه الشركات عدداً كبيراً من المشاريع المهمة، مثل شبكة الخطوط الحديد والأبنية السكنية والمنشآت الصناعية (معامل اسمنت، صوامع حبوب، مطاحن، طرق وجسور، استصلاح أراضٍ. . . إلخ).

لقد بلغت نسبة الإنفاق الاستثماري للقطاع العام وعن السنوات نفسها التي أوردناها بالنسبة للقطاع الخاص (١٩٧٠ و١٩٧٥ و١٩٨٠ و١٩٨٥): ٦٧,٤٠ بالمئة و٧٠,١٠ بالمئة و٦٦,٧٥ بالمئة و٦٦,٢٧ بالمئة على التوالي، كما يبين ذلك الجدول رقم (١٣ ـ ١).

(١٦) لم تقدم الدولة منذ عام ١٩٧٠ وحتى تاريخه على تأميمات لملكيات القطاع الخاص المحلية، بل لم تقم بأية تأميمات على الإطلاق خلال هذه الفترة باستثناء تأميم خط أنابيب شركة نفط العراق الممتدة داخل الأراضي السورية من حدودها الشرقية مع العراق وحتى سواحل البحر المتوسط، وهي شركة مملوكة بمجملها للرأسمال الأجنبي ومعظمه بريطاني. وتعرف هذه الشركة بالأحرف الأولى من اسمها (IPC).

الجدول رقم (١٣ ـ ١)
الإنفاق على الناتج المحلي الإجمالي بحسب الملكية
لأعوام: ١٩٦٣، ١٩٧٠، ١٩٧٥، ١٩٨٥
(بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥، وبملايين الليرات السورية)

السنة	مجموع الاستثمارات المحلية	استثمارات القطاع الخاص		استثمارات القطاع العام	
		ملايين الليرات	بالمئة	ملايين الليرات	بالمئة
١٩٦٣	٣٢٢٨	١٥٧٩	٤٨,٩٠	١٦٤٩	٥١,١٠
١٩٧٠	٣٨٥٧	١٢٥٧	٣٢,٦٠	٢٦٠٠	٦٧,٤٠
١٩٧٥	١٠٣٩٠	٣١٠٦	٢٩,٩٠	٧٢٨٤	٧٠,١٠
١٩٨٠	١٧٠٠٦	٦٣٣٤	٣٧,٢٥	١٠٦٧٢	٦٢,٧٥
١٩٨٥	٢٠٠١٦	٦٧٥١	٣٣,٧٣	١٣٢٦٥	٦٦,٢٧
١٩٩٠	١١٦٨٠	٦٧١٤	٥٧,٥٠	٤٩٦٦	٤٢,٥٠
١٩٩١	١٢١١٠	٦٩٨٣	٥٧,٧٠	٥١٢٧	٤٢,٣٠
١٩٩٢	١٦٠٥٩	١٠٨٣٦	٦٧,٤٨	٥٢٢٣	٣٢,٥٢
١٩٩٣	١٦٢٨٧	١٠٥٣٥	٦٤,٦٩	٥٧٥٢	٣٥,٣١
١٩٩٤	١٩٦٦٠	١١٣٤٨	٥٧,٧٢	٨٣١٢	٤٢,٢٨
١٩٩٥	١٩٦٤٨	١١٠٠٢	٥٦,٠٠	٨٦٤٦	٤٤,٠٠

المصدر: تم إعداد الجدول من قبلنا اعتماداً على: سوريا، المكتب المركزي للإحصاء، **المجموعة الإحصائية السورية لعام ١٩٩٦** (دمشق: المكتب، ١٩٩٦)، الجدول رقم (١٢/١٦)، ص ٥١٦.

(٢) الصعوبات الاقتصادية في أواسط الثمانينيات

عانت سوريا عام ١٩٨٦ ضائقة اقتصادية في بداية خطتها الخمسية السادسة نتيجة لتدني الأسعار العالمية للمواد الأولية التي يتم تصديرها إلى السوق العالمية، وظهرت لديها صعوبات في تلبية الطلب الداخلي المتنامي على السلع الاستهلاكية لسببين: **الأول**، عدم مقدرة الصناعة المحلية على الاستجابة للطلب الداخلي بسبب عجز الشركات عن العمل بكامل طاقتها الإنتاجية بسبب قلة الفوائض من القطع الأجنبي اللازم للمواد الأولية وللقطع التبديلية. **والثاني**، السبب السابق نفسه، أي بسبب شحة الفوائض من القطع الأجنبي لم يكن بالوسع تغطية حاجة السوق عن طريق الاستيراد.

(٣) سياسة الاعتماد على الذات في التنمية

وحيث إن معظم الطلب تركز على المواد الغذائية، فقد كانت الضرورة ملحة

لمزيد من إشراك القطاع الخاص والقطاع المشترك في عملية حماية الأمن الغذائي. وهذا ما دفع الدولة إلى الإلحاح أكثر على فكرة التعددية الاقتصادية للقطاعات الثلاثة بالاعتماد على الذات.

ومن هذا المنطلق اعتمدت الدولة سياسة تتوجه نحو مزيد من التحرر التدريجي المنظم الذي يتلافى الصدمات الاقتصادية والاجتماعية والتصحيحية بقدر الإمكان. وهو ما دعا إلى رفع شعار الاعتماد على الذات والعمل على توفير الحلول للصناعة المحلية بالإمكانات المحلية، ولا سيما ما يتعلق منها بتوفير القطع التبديلية وترشيد العمليات الإنتاجية. فبعد قرارات ضبط حركة النقد الأجنبي(١٧) أصدرت الدولة المرسوم التشريعي رقم (١٠) لعام ١٩٨٦، من أجل تدعيم التنمية الزراعية والعمل على تحقيق الاكتفاء الذاتي من الاحتياجات الغذائية عن طريق تأسيس شركات يملك أصولها كل من القطاعين العام والخاص، حيث أنيطت بهذه الشركات مهمات استصلاح الأراضي الزراعية والإسهام بتربية الثروة الحيوانية أو الإنتاج النباتي. وتضمن المرسوم منح مزايا وإعفاءات عديدة للمستثمرين.

كما عمدت الدولة إلى تبني سياسة زراعية أعطت نتائج إيجابية جيدة، ومكنت هذه السياسة ليس فقط التعويض عن بدائل الاستيراد وتلبية الطلب الغذائي الداخلي الذي برزت الاختناقات فيه خلال منتصف الثمانينيات، بل تمكنت من التحول نحو تصدير فوائض في القمح والفواكه وبعض الخضار... إلخ مع بداية أعوام التسعينيات. ويعود الفضل الكبير في تجاوز الصعوبات المذكورة إلى تفعيل دور الدولة وحزمها في تنفيذ الخطط الزراعية وإطلاق اليد للمؤسسات الحكومية ذات الصلة ومنحها حق العمل بمرونة ووفقاً لقواعد عمل إداري بعيد عن البيروقراطية.

ثالثاً: التوجه نحو تشجيع الاستثمار وصدور القانون رقم (١٠) لعام ١٩٩١

صدر قانون تشجيع الاستثمار رقم (١٠) بتاريخ ١٩٩١/٥/٤، رغبة في توجيه الفوائض النقدية نحو التنمية والإنتاج، في إطار الاستفادة من الإمكانات المتاحة للقطاعين الخاص والمشترك وتشجيعهما على المشاركة في بناء القاعدة الاقتصادية والتنموية في البلاد. ويهدف القانون إلى تشجيع استثمار السوريين والعرب والأجانب في جميع المشاريع التنموية. وقد منح القانون بقصد تشجيع المستثمرين وجذبهم

---

(١٧) المرسوم التشريعي رقم (٢٤) تاريخ ١٩٨٦/٨/٣١ المتضمن عقوبات مهربي العملة السورية والعملات الأجنبية وعقوبات الذين يحاولون أو يقومون ببيع وشراء العملات الأجنبية أو الذين يتعاملون بها أو يتداولونها في القطر عن غير طريق المصارف.

العديد من المزايا والإعفاءات الضريبية والجمركية والتسهيلات التي تمكن المستثمر من إقامة مشروعه بربعية اقتصادية تجعله قادراً على المنافسة داخلياً وخارجياً. وفي معرض الدراسات التي تتناول تحليل نتائج تطبيق هذا القانون، يتم التمييز بالنسبة للمشاريع المقدمة للاستفادة من هذا القانون بين عدة مراحل بالنسبة لتتبع تنفيذها:

ـ المشاريع المشمَّلة: أي المشاريع التي وافق عليها المجلس الأعلى للاستثمار لتكون مشمولة بأحكام القانون رقم (١٠) لعام ١٩٩١. أما المجلس الأعلى للاستثمار، فينعقد برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وهو الجهة المعنية بالإشراف على تنفيذ القانون.

ـ المشاريع المنفذة: هي المشاريع الموافق عليها والتي تم تنفيذها فعلاً.

ـ المشاريع قيد التنفيذ: هي مشاريع حصلت على الموافقة وعملية تنفيذها جارية وهي لم تنته بعد.

ـ المشاريع التي لم تنفذ: وهي مشاريع حصلت على الموافقة إلا أن أصحابها يتلكأون بتنفيذها.

١ ـ المشاريع المشمَّلة في قطاع الصناعة والزراعة، وفي قطاع النقل وما نفذ منها (بحسب القطاعات)

بلغ عدد المشاريع الموافق عليها بحسب القانون منذ تاريخ صدوره وحتى تاريخ ١٩٩٦/١٢/٣، ما معدله ١٤٩٤ مشروعاً في قطاعات الصناعة والزراعة والنقل، قدرت تكلفتها الاستثمارية بحوالى ٣٦٦,٧ مليار ليرة سورية، قدر لها أن توفر ١٠٣,١٧١ فرصة عمل. وقد بلغ عدد المشاريع التي تخص **القطاع الصناعي** وحده ٦٤٧ مشروعاً تكلفتها الاستثمارية التقديرية ٢٥٨,٩ مليار ليرة سورية، أي ٧٠,٦ بالمئة من مجموع كافة المشاريع المشمَّلة (الموافق عليها). أما التي تخص **القطاع الزراعي**، فقد بلغ عددها ٥١ مشروعاً بتكلفة استثمارية تقديرية تصل إلى حوالى ٢٢ مليار ليرة سورية. أما ما يخص منها **قطاع النقل**، فقد بلغت مشاريع هذا القطاع ٧٩٤ مشروعاً مشمّلاً بتكلفة استثمارية تقديرية تصل إلى ٨٥,٣ مليار ليرة سورية، وهي تعادل ما نسبته ٢٣,٣ بالمئة من مجموع قيمة المشاريع الموافق عليها منذ تطبيق المشروع وحتى أوائل الشهر الأخير من عام ١٩٩٦[١٨]. أما المشاريع الموافق عليها خلال خمس سنوات (١٩٩١ ـ ١٩٩٥)، فيتبين أنه بالنسبة للمشاريع **الصناعية والزراعية** مجتمعة، فقد بلغ عددها ٥٩٦ مشروعاً قدرت **تكلفتها الاستثمارية** بـ ٢٠٥ مليارات ليرة سورية،

---

(١٨) مذكرة مدير مكتب الاستثمار، حول نتائج تنفيذ قانون تشجيع الاستثمار رقم (١٠) لعام ١٩٩١، خلال السنوات (١٩٩١ ـ ١٩٩٦) والاتجاهات الرئيسية للاستثمار تاريخ ١٩٩٦/١٢/٢١، ص ٢، صحيفة الثورة، ١٩٩٧/١/٤، ص ٣.

ونفذ منها بالكامل ١٤٨ مشروعاً مشمّلاً. وبلغت الكلفة الاستثمارية لما نفذ حوالى ٢٤ مليار ليرة سورية. كما بلغت نسبة التنفيذ من حيث العدد ٢٥ بالمئة. وبلغ عدد المشاريع المباشر بها والتي ما زالت قيد التنفيذ ١٧١ مشروعاً بلغت كلفتها الاستثمارية ٥٥ ملياراً من الليرات السورية، ونسبة التنفيذ من حيث العدد ٢٩ بالمئة، أي أن النسبة الجدّية من المشاريع (منفذ وقيد التنفيذ) بلغت ٥٤ بالمئة. وبلغ عدد العمال في المشاريع المنفذة وقيد التنفيذ ٢٥٩٠٥ ألف عامل (انظر الجدول رقم (١٣ ـ ٢)). أما في **قطاع النقل**، فيبين الجدول رقم (١٣ ـ ٣)، أن عدد الآليات التابعة لمشاريع النقل المشملة بأحكام قانون الاستثمار (الموافق عليها) كان ٢٩,١٧٣ مركبة بلغ المنفذ منها فعلاً ١٢,٣٧٩ مركبة، أي أن وسطي نسبة التنفيذ خلال السنوات الخمس (١٩٩١ ـ ١٩٩٥) بلغ ٤٢ بالمئة، وما زال هناك ٢٧٧ مشروعاً لم يبدأ تنفيذها بعد لأسباب مختلفة. وتم توجيه إنذارات لأصحابها بالإلغاء إن لم يقوموا بالتنفيذ خلال وقت محدد.

الجدول رقم (١٣ ـ ٢)

جدول تتبع المشاريع الصناعية والزراعية المشملة بأحكام قانون الاستثمار رقم (١٠) لعام ١٩٩١

بحسب النشاط خلال الأعوام (١٩٩١ ـ ١٩٩٥)

(القيمة ألف ليرة سورية)

رقم النشاط	اسم النشاط	المشاريع المشملة						المشاريع المنفذة						المشاريع قيد التنفيذ						المشاريع غير المنفذة					
		عدد المشاريع	التكلفة الاستثمارية التقديرية	منها قطع أجنبي	عدد العمال	نسبة عدد	نسبة تكلفة	عدد المشاريع	التكلفة الاستثمارية التقديرية	منها قطع أجنبي	عدد العمال	نسبة عدد (بالمئة)	نسبة تكلفة (بالمئة)	عدد المشاريع	التكلفة الاستثمارية التقديرية	منها قطع أجنبي	عدد العمال	نسبة عدد (بالمئة)	نسبة تكلفة (بالمئة)	عدد المشاريع	التكلفة الاستثمارية التقديرية	منها قطع أجنبي	عدد العمال	نسبة عدد (بالمئة)	نسبة تكلفة (بالمئة)
١	الإنتاج الزراعي وتربية الحيوان	١٨	١٧٥٦٧٦٣	١٢٥٩٣٣٧٥	١٣٤٣									٥	١٥٤٤٨٢٩٨	١١٣٧٦٠٧٠	٥٨١	٢٨	٨٨	١٣	٢١١٩٣٠٠	١٢١٧٣٠٥	٧٦٢	٧٢	١٢
٢	الري وحفر الآبار والخدمات الزراعية	٩	٨١١٦٦٧	٥٧٥٨٥٩	٧٠١			٣	٢٩٩٢١١	٢٤٦٠٠٢	١٩٧	٣٤	٣٣	٣	٣٢٠٠٥٩	١٨٧٦١١	٢٢٧	٣٣	٤٠	٣	٢٢٢٣٩٧	١٤٢٢٤٦	٣٠٧	٣٣	٢٧
٣	تربية وتسمين المواشي والحيوانات	١٢	٢٠٨٧٦٦٤	١٣٤٦١١٤٨	١٠٧٤									٢	٦٠٩٣٦٠	٣٦٠٣٦٠	٢٥٤	١٧	٢٩	١٠	١٤٧٨٣٠٤	٩٨٥٧٨٨	٨٢٠	٨٣	٧١
٤	تعبئة وتجفيف وتصنيع المواد الغذائية	٢٠٢	٥٤٢٥٩٠٧٣	٣٠٩١١٨٣٧٥	١٤٤٩٨			٤٤	٩٨٠٧٧٧٨	٥٢١٥٧٩١	٣٧٤٠	٢٢	١٨	٥١	١٤٢٩٢٤٨٧	٩٢٠٤٣٧٧	١٩٧٠	٢٥	٢٦	١٠٧	٣٠١٥٨٧٩٩	١٦١٩٨٢٠٠	٦٧٨٨	٥٣	٥٦
٥	صناعة النسيج والأقمشة والملبوسات	٧٤	٢٣٦٥٩٥١٩	١٨٨١٠٧٧٨	١٢٠٢٣			٢٦	٤٦٠٣٢٦٩	٣٠٨١١٨٨	٣٧٠١	٣٥	٢٠	٢٣	٢٩٩١٠٦٠	٢٠٩٣١٥٣	٢٢٩٩	٣١	١٣	٢٥	١٦٠٩٥١٥٣	١٣٦٣٦٤٣٥	٩٠٢٣	٣٤	٦٧
٦	صناعة الخشب ومنتجاته والموبيليا والأثاث	٦	٧٥٩٠٩٦	٥٠٧٦٨٩	٣٤٩			٣	١٧٣٥٣١	١١٧٢٥٧	١١١	٥٠	٢٣	١	١٤٨٩٤٤	١٠٣٦١٤	٥٠	١٧	٢٠	٢	٤٣٦٦٢١	٢٨٦٨١٨	١٨٨	٣٣	٥٧
٧	صناعة الورق ومنتجاته والطباعة والنشر	١٦	٣٨٤٦١٩٢	٣١٥٧٨٩٨	١١٥١			٤	٥٤٣٢٤٦	٤٠٢٤٩٦	٢٤٨	٢٥	١٤	٥	٧٦٦٨٨٩	٥٩٠٩٧٥	٣١٦	٢١	٢٠	٧	٢٥٣٦٠٥٦	٢١٦٤٤٢٦	٥٨٧	٤٤	٦٦

يتبع

تابع

٨	صناعات كيماوية، دهانات، منظفات، بلاستيك	٧٣	١١٠٨٣٥١١	٨٩٤٧٧٥٧	٣٦١١			٢٧	٢٦٥٧٨٣١	١٩٣٥٨٠٥	١١١٣	٣٧	٣٢	٢٧	٣٥٠٨٩٩٩	٢٧٦٢٦٤٥	١٢٦٠	٣٧	٣٢	١٩	٤٩١٦٦٧٧	٤٢٤٨٨٠٤	١٢٣٨	٢٦	٤٤
٩	صناعات ومنتجات غير معدنية ومواد بناء	٤٣	٦٥٩٥٠٢٧٧	٥٥٥٣٦١٣٥	٩٢١٦			٦	٥٢٣٥٦٤	٣٨١٩٠٦	٣٨٣	١٤	١	٧	١٠٣٠٩٢٨٢	٧٥١٥٦٩٢	١١٧٨	١٦	١٦	٣٠	٥٥١٢٠٤٣٠	٤٧٦٣٨٥٣٦	٥٠٢٥	٧٠	٨٣
١٠	صناعات معدنية أساسية	٤٣	٩٣٤١٣٨٧	٧١٨٦٨٤٢	٣٠١٠			٨	٢٢٢٥٢٧٦	١٥٩٤٦٤٥	٦٩٥	١٩	٢٤	١٠	١١٨٤٢٧٠	٨٤٩٣١٩	٤٦٤	١٣	٢٤	٢٥	٥٩٣١٨٤١	٤٧٤٢٨٧٨	١٨٥١	٥٨	٩٣
١١	صناعات ومنتجات معدنية مصنعة ومعدات	٩٨	٩٢٦٤١٩٤	٩٩٩٠٩٥٩	٤١٩٩			١٨	١٩١٨٢٨٠	١٤٣٠٦٢١	١٥١٠	٢٧	٢١	٢٧	٤٤٦٤٦٤٧	٣٢٥٦٥٦٢	١٨٣٢	٤٠	٤٨	٢٣	٢٨٨١٢٧٨	٢٣٠٣٧٧٤	١٣٧٧	٣٣	٣١
١٢	صناعات مختلفة وصياغة جوهرات	١	٥٠٨٦٢	٢٠٥٩٧	٣٠			١	٥٠٨٦٢	٢٠٥٩٧	٣٠	١٠٠	١٠٠												
١٣	مشاريع صحية وطبية وصناعة الأدوية	٢٧	٤٨١٥٤٧١	٣٠٧٣١٥٤	١٧٢١			٨	٨٨٨٩١٦	٥٨٩٢٠٥	٤٥٤	٣٠	١٨	٧	١٠٥٣٩٩٤	٧٢٩١٢٣	٤٢٦	٢٦	٢٢	١٢	٢٩٠٢٥٦٤	١٧٥٤٨٢٦	٨٤١	٤٤	٦٠
١٤	خدمات سياحية وترفيهية وسينما	٣	١٥٦٠٣٥	١١٩٩١٥	١٥٨									٣	١٥٦٠٣٥	١١٩٩١٥	١٥٨	١٠٠	١٠٠						
١٥	الكهرباء والطاقة	١	١٦٦٥٩٩٢	١٥٨٩٧٤٢	٩٨															١	١٦٦٥٩٩٢	١٥٨٩٧٤٢	٩٨	١٠٠	١٠٠
	المجموع	٥٩٦	٢٠٥٣٤٨٥٦٦	١٥١٠٧٤٧٢٣	٥٠١٨٢			١٤٨	٢٣٦٦١٧٦٤	١٥٠١٥٥١٣	٦٢١٥٢	٢٥	١٢	١٧١	٥٥٢٢١٢١٩	٣٩١٤٤٤١٩	١٣٠١٥	٢٩	٢٧	٢٧٧	١٢٩٤٦٥٤١٢	٩٦٩٠٩٧٧٨	٢٥٩٠٥	٤٦	٦١

المصدر: مذكرة مدير مكتب الاستثمار، حول نتائج تنفيذ قانون تشجيع الاستثمار رقم (١٠) لعام ١٩٩١ خلال السنوات (١٩٩١ - ١٩٩٦) والاتجاهات الرئيسية للاستثمار، صحيفة الثورة، ١٩٩٧/١/٤، الجدول رقم (٥).

الجدول رقم (١٣ ـ ٣)
أعداد المركبات المشملة لغاية عام ١٩٩٥

المحافظات	دمشق	ريف دمشق	حمص	حماه	طرطوس	اللاذقية	إدلب	حلب	الرقة	دير الزور	الحسكة	السويداء	درعا	المجموع
عدد المشاريع المشملة	٢٧٩	١٢٠	٥٤	٦١	١٤	٢٩	٩	١٥٥	٤	٩٢	٩	٢	٥	٧٦٤
عدد المشاريع التي رجعت مديريات النقل	١٢٦	٢٨	١٨	٢٦	٥	٩	٣	٥٢	ـ	٢	٥	١	٢	٢٧٨
النسبة المئوية	٤٥	٢٢	٢٢	٤٢	٢٦	٢١	٢٢	٢٤	ـ	٢٢	٥٦	٤٠	٤٠	٢٦
سياحية مشمل	٥٨٠٢	٦٧٨	١٤٦	٥٤	١٨٠	١٦٤	٤١	١٠٢٠	ـ	٦٢	٤٨	٢٦	ـ	٨٢٢١
سياحية منفذ	٥٥٤٢	٥٢١	١٢٨	٥١	١٨٠	١٦٤	٤١	١٠١٦	ـ	٦٠	٤٨	٢٦	ـ	٧٧٧٧
النسبة المئوية	٩٦	٦٦	٨٨	٩٤	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	ـ	٩٧	٦٠٠	١٠٠	ـ	٩٥
باص مشمل	١٠٣٧	١٦٩	٥٧	٨٢	٢٠٠	٥٦	٢٠	٩٢١	ـ	٨٠	٢٨	٥	١٢	٢٦٨٧
باص منفذ	٢٧٩	٤٨	١١	٤٤	٥٦	٩	٤	١٦٥	ـ	٢٥	٦	٥	٢	٦٥٤
النسبة المئوية	٣٧	٢٨	١٩	٥٤	٢٨	١٦	١٢	١٨	ـ	٢١	٢١	١٠٠	١٧	٢٤
ميكروباص مشمل	٢٢٠٠	١٥٦٨	١٢٤	٢١٩	٤٥٧	٢٩٨	٦١	١٧٥٤	٦	٧٥	٢٢٢	٦	٧١	٨٠٧٢
ميكروباص منفذ	١١٩٧	٢٦٥	٨٣	٥٤	٢٢٧	١٦٩	٢٠	٥٠٥	ـ	ـ	٨٦	٢	٢٠	٢٨٢٨
النسبة المئوية	٣٧	٢٢	٦٢	٦٥	٧٤	٥٧	٢٢	٢٩	ـ	ـ	٢٩	٢٢	٢٨	٢٥
شاحنة مشملة	١٨٣٨	١٢٢٩	٧٢٦	٤٧٢	٤٩٦	٨٦٥	٥٢	١٧٠٥	١٥٧	٨١	٢٨	٥	٢١	٧٧٨٥
شاحنة منفذة	٢٥٣	٧٠	٩٥	١٢٧	٢٧	٨٨	٥	١١١	ـ	٦	١	٢	ـ	٨٠٥
النسبة المئوية	١٤	٥	١٣	٢٩	٧	١٠	١٠	٧	ـ	٧	٤	٤٠	ـ	١٠
بيك آب مشمل	١٠٢٨	٤٢٩	٦٦	٣١	٤٦	١٤٢	١٧	٢١٢٠	٠	١٢	٢٠	٥	٨	٢١٢٧

يتبع

تابع

بيك آب منفذ	١٧٩	١٢	١٠	-	٨	٦٢	-	٢٠	-	-	-	-	-	٢٩٣
النسبة المئوية	١٧	٢	١٥	-	١٧	٤٤	-	٦	-	-	-	-	-	١٤
النقل المائي المشمل	١١	١٨	-	١٢	١٩	٤	-	-	-	-	-	-	-	٦٤
النقل المائي المنفذ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
النسبة المئوية	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
نقل وركوب مشمل	١٧	-	-	-	-	-	-	-	-	٥	-	-	-	٢٢
نقل وركوب منفذ	١١	-	-	-	-	-	-	-	-	١	-	-	-	١٢
النسبة المئوية	٦٥	-	-	-	-	-	-	-	-	٢٠	-	-	-	٥٥
مركبة أشغال مشمل	٩٢	٤١	١٢	-	-	٤	-	٢٩	٥	٢	-	-	-	١٨٥
مركبة أشغال منفذ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
النسبة المئوية	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
مج العام المشمل لأعداد المركبات	١٣٠٣٥	٤٢٥٢	١١٤١	٨٧٠	١٢٩٨	١٥٢٤	٢٠١	٥٧٥١	١٦٨	٢١٧	٢٤٧	٤٧	١١٢	٢٩١٧٣
مج العام المنفذ لاعداد المركبات	٧٤٦٣	١٠١٧	٣٢٧	٢٨٦	٦١٨	٤٩٢	٧٠	١٨١٧	-	٩٢	١٤١	٢٥	٢٢	١٢٣٧٩
النسبة المئوية	٤٧	٢٤	٢٩	٣٣	٤٤	٣٢	٢٥	٣٢	-	٢٩	٤١	٧٤	٢٠	٤٢

المصدر: المصدر نفسه، الجدول رقم (٤).

٢ ـ حصيلة المشاريع المنفذة طبقاً للقانون (١٠) لعام ١٩٩١

تشير مذكرة مدير الاستثمار حول تنفيذ القانون المذكور ومحصلة تطبيقه طبقاً للإحصاءات حتى نهاية عام ١٩٩٥، أن قيمة التكاليف الاستثمارية للمشروعات التي تم تنفيذها والمحدثة وفق قانون الاستثمار رقم (١٠) لعام ١٩٩١ بلغت حوالى ٣٦ مليار ليرة سورية. وبلغت الإنفاقات الاستثمارية للمشروعات المباشر بها والجاري تنفيذها حوالى ٥٥ مليار ليرة سورية[١٩]. وتشير المذكرة إلى أن وضع قانون الاستثمار موضع التنفيذ حفز القطاع الخاص على القيام بمشروعات إضافية ومشروعات مكملة وفقاً لأحكام المرسوم التشريعي رقم ١٠٣ لعام ١٩٥٢، بلغت قيمتها حوالى ٢١,٢ مليار ليرة سورية. وهذه الأخيرة لا تستفيد من الإعفاءات والمزايا الممنوحة في قانون تشجيع الاستثمار، وكذلك دفع قانون الاستثمار إلى تنشيط القطاع الحرفي عن طريق توفير مستلزمات الإنتاج اللازمة له ومنحه تسهيلات مصرفية. وقد بلغت الاستثمارات المنفّذة في القطاع الحرفي حوالى ٢ مليار ليرة طبقاً للمذكرة المشار إليها أعلاه[٢٠].

٣ ـ ظاهرة التحول في حجم الاستثمارات العائدة إلى القطاع الخاص

تشير الإحصاءات إلى التحول الكبير الذي حدث في حجم استثمارات القطاع الخاص بعد صدور القانون رقم (١٠) لعام ١٩٩١، إذ بلغ مجمل تكوين الرأسمال الثابت بالأسعار الجارية في عام ١٩٩٠ حوالى ٢٤,٤ مليار ليرة سورية، في حين كان في القطاع العام ١٩,٩ مليار ليرة سورية، وقد ازداد عام ١٩٩١ ليصل في القطاع الخاص إلى مبلغ ٣١,٧ مليار ليرة سورية، وفي القطاع العام ٢٤,٢ مليار ليرة سورية. وهكذا وصل مجمل التكوين الرأسمالي في القطاع الخاص عام ١٩٩٥ إلى مبلغ ٩١,٤ مليار، في حين بقي القطاع العام في حدود مبلغ ٧٠,٣ مليار ليرة سورية، أي أنه في الوقت الذي كان الفارق في مجمل تكوين الرأسمال بين القطاعين العام والخاص هو ٤,٥ مليار ليرة سورية عام ١٩٩٠ لصالح القطاع الخاص، تطور هذا الفرق ليصل في عام ١٩٩٥ إلى ٢١,١ مليار ليرة سورية (انظر الجدول رقم (١٣ ـ ٤)). ونلاحظ بالتالي كيف يتضخم القطاع الخاص ويكبر من دون الحاجة إلى بيع القطاع العام أو اللجوء إلى شكل الخصخصة التقليدي.

(١٩) مذكرة مدير مكتب الاستثمار، المصدر نفسه، ص ١٢.

(٢٠) المصدر نفسه.

الجدول رقم (١٣ ـ ٤)

مجمل تكوين رأس المال الثابت بحسب الملكية وأرقامه القياسية ١٩٦٣، ١٩٧٠ ـ ١٩٩٥

(بالأسعار الجارية)

السنوات	القطاع العام			القطاع الخاص			إجمالي تكوين رأس المال الثابت		
	مليون ليرة سورية	الرقم القياسي (١٩٨٥ = ١٠٠)	النسبة المئوية	مليون ليرة سورية	الرقم القياسي (١٩٨٥ = ١٠٠)	النسبة المئوية	مليون ليرة سورية	الرقم القياسي (١٩٨٥ = ١٠٠)	النسبة المئوية
١٩٦٣	٢٩٢	٢	٥٤	٢٤٥	٤	٤٦	٥٣٧	٣	١٠٠
١٩٧٠	٦٣٨	٥	٧٠	٢٦٨	٤	٣٠	٩٠٦	٥	١٠٠
١٩٧٥	٣٧١٢	٢٨	٧١	١٥٣٠	٢٣	٢٩	٥٢٤٢	٢٦	١٠٠
١٩٨٠	٩٠١٧	٦٨	٦٣	٥٣٤٨	٧٩	٣٧	١٤٣٦٥	٧٢	١٠٠
١٩٨٥	١٣٢٦٥	١٠٠	٦٦	٦٧٥١	١٠٠	٣٤	٢٠٠١٦	١٠٠	١٠٠
١٩٨٦	١١٩٠٠	٩٠	٥٣	١٠٥٤٣	١٥٦	٤٧	٢٢٤٤٣	١١٢	١٠٠
١٩٨٧	١١٦٤٠	٨٨	٥٠	١١٥٨٣	١٧٢	٥٠	٢٣٢٢٣	١١٦	١٠٠
١٩٨٨	١٥٧٥٣	١١٩	٦١	١٠٢٣٩	١٥٢	٣٩	٢٥٩٩٢	١٣٠	١٠٠
١٩٨٩	١٦٣٧٣	١٢٣	٤٨	١٧٤٣٥	٢٥٨	٥٢	٣٣٨٠٨	١٦٩	١٠٠
١٩٩٠	١٩٩٧٢	١٥١	٤٥	٢٤٤٢٣	٣٦٢	٥٥	٤٤٣٩٥	٢٢٢	١٠٠
١٩٩١	٢٤٢٥٣	١٨٣	٤٣	٣١٧٣٩	٤٧٠	٥٧	٥٥٩٩٢	٢٨٠	١٠٠
١٩٩٢	٢٧٩٢١	٢١٠	٣٢	٥٨١٩٩	٨٦٢	٦٨	٨٦١٢٠	٤٣٠	١٠٠
١٩٩٣	٤٠٧٤٤	٣٠٧	٣٨	٦٦٧٢٢	٩٨٨	٦٢	١٠٧٤٦٦	٥٣٧	١٠٠
١٩٩٤	٦٣٧٢٠	٤٨٠	٤٢	٨٧٩٧٠	١٣٠٣	٥٨	١٥١٦٩٠	٧٥٨	١٠٠
١٩٩٥	٧٠٣٢٤	٥٣٠	٤٣	٩١٤١٩	١٣٥٤	٥٧	١٦١٧٤٣	٨٠٨	١٠٠

المصدر: سوريا، المكتب المركزي للإحصاء، المصدر نفسه، الجدول رقم (٣٨/١٦)، ص ٥٤٥.

٤ ـ بعض الاستنتاجات المتعلقة بنتائج تطبيق القانون رقم (١٠)

أ ـ تشعب امتداد الاستثمارات العائدة للقطاع الخاص إلى معظم الصناعات، مثل قطاع الغزل والنسيج والصناعات الهندسية (قطع تبديلية للآليات الزراعية وقضبان اللحام والمضخات. . . إلخ)، وقطاع الصناعات الكيماوية (منظفات، دهانات، أدوية بشرية. . . إلخ)، وفي الصناعات الغذائية (المطاحن والمعاصر الزيتية والعصائر والكونسروة وأنواع شرائح البطاطا وصناعة المقبلات والبسكويت. . . إلخ) (انظر الجدول رقم (١٣ ـ ٢)).

ب ـ تنوع جنسية المالكين، فإضافة إلى المواطنين السوريين والعرب تقدمت للاستثمار شركات من جنسيات أجنبية مختلفة (انظر الجدول رقم (١٣ ـ ٥)).

ج ـ استقطاب قطاع النقل (وبخاصة السيارات السياحية) لنسبة كبيرة من مجمل تكوين الرأسمال الثابت محسوباً بالأسعار الجارية بلغت ٢٣,٦ بالمئة، في حين بلغت نسبة ما أنفق على الآلات والتجهيزات ٣٢,٩ بالمئة، وذلك على مجموع الاستثمارات للأعوام ١٩٩١ إلى ١٩٩٥.

د ـ أخذ الحكومة بقرار المجلس الأعلى للاستثمار في نهاية عام ١٩٩١ للسماح بتوجيه الاستثمارات نحو الصناعات والمجالات الأخرى التي اعتبرت في أحد الأوقات ذات صفة استراتيجية، حصر نشاطها بالقطاع العام.

ومن ذلك، أنه تم السماح لشركات المطاحن، عام ١٩٩٢، وتم السماح لأول مرة عام ١٩٩٥ بترخيص معمل لإنتاج ألواح الزجاج المنزلي، وسمح لأول مرة لمعمل سماد سوبر فوسفات ثلاثي، وللكهرباء والطاقة (انظر الجدول رقم (١٣ ـ ٢)).

هـ ـ تركز معظم المشروعات المشمَّلة أو المنفذة على المحور الاقتصادي الفعال في سوريا والممتد بين حلب ودمشق، لا بل تركزت المشاريع المنفذة في مدينة دمشق وريفها، إذ تجمع فيها ٧١ مشروعاً من المشاريع المنفذة. وفي مدينة حلب ٤١ مشروعاً منفذاً من المشاريع الصناعية والزراعية حتى عام ١٩٩٥، أي أن ٧٥,٦ بالمئة من المشاريع المنفذة المذكورة تركزت في مدينة دمشق وريفها وفي مدينة حلب (انظر الجدول رقم (١٣ ـ ٦)).

الجدول رقم (١٣ ـ ٥)

تطور المشاريع المشمّلة من حيث ماهية المشاريع وتعدد جنسية المستثمرين

	المشاريع الزراعية		المشاريع الصناعية		عدد المشاريع المشتركة	جنسية المشاركة	
	العدد	القيمة (ليرة سورية)	العدد	القيمة (ليرة سورية)		عرب	أجانب
١٩٩١	-	-	٦٤	١٣,٢٣٣,٤٧٩,٠٠٠	٢	٢	-
١٩٩٢	٤	٠,٣٣٢,٥١١,٠٠٠	١١٥	١٧,٢١٢,٨٦٢,٠٠٠	٤٢	٣٠	١٢
١٩٩٣	١٠	١٦,٠٤٢,٩٨٣,٠٠٠	١٣٧	٢٤,٩٠١,٩٧٩,٠٠٠	٤٢	٢٣	١٩
١٩٩٤	١٠	١,١١٨,٥٢٨,٠٠٠	١٦٣	٨٨,٥٧٢,٠١٦,٠٠٠	٤٦	٣٢	١٤
١٩٩٥	١٥	٢,٩٧٢,٩١٥,٠٠٠	٨٦	٤٨,٤٥١,٣٨٧,٠٠٠	٤٢	٢٩	١٣
١٩٩٦	٩	١,٠٧٤,٥٩٤,٥٠٠	٦٤	٥٥,٨٦٣,٥٦٨,٠٠٠	لم يحسب بعد	-	-
المجموع	٤٨	٢١,٢٤١,٥٣١,٠٠٠	٦٢٩	٢٤٨,٢٣٥,٢٩١,٠٠٠	١٧٤	١١٦	٥٨

المصدر: مذكرة مدير مكتب الاستثمار، حول نتائج تنفيذ قانون تشجيع الاستثمار رقم (١٠) لعام ١٩٩١، خلال السنوات (١٩٩١ ـ ١٩٩٦) والاتجاهات الرئيسية للاستثمار، **الثورة**، ٤/١/١٩٩٧، الجدول رقم (١).

الجدول رقم (١٣ - ٦)

جدول تتبع المشاريع الصناعية والزراعية المشملة بأحكام قانون الاستثمار رقم (١٠) لعام ١٩٩١ بحسب توزع المشاريع على المحافظات خلال الأعوام (١٩٩١ - ١٩٩٥)

(القيمة ألف ليرة سورية)

اسم المحافظة	المشاريع المشملة					
	عدد المشاريع	التكلفة الاستثمارية التقديرية	منها قطع أجنبي	عدد العمال	نسبة عدد	نسبة تكلفة
دمشق	١٥	٨٢١١٩٧٨	٩٥٣٠١٣٩	١١٥٨		
ريف دمشق	٢٧٠	٨٥١٢٢٦٥٩	٩٤٣٥٠٧٨٣	٢٣٦٩٨		
حلب	١٥٤	٣٠١٠٤٥٨٨	٢٢١٣٣٩٨٢	١١١٩٥		
حمص	٤٩	٢٠٨٥١١٠٢	١٠٧٥٤٢٤٩	٤٢٣٩		
حماه	٢٠	١٣٥٢٦٧٥٧	٨٥٦٠٣٩٧	١٩٠٧		
اللاذقية	٢٣	٨٩٢٦١٠٧	٩٥٠١٩٩٤	٢٤٦٨		
طرطوس	١١	٢١١٣٧٠٥	١٣٤٩٧٥٢	٩٥٦		
درعا	١١	٩١٤٩٧٥٤	٩٥٣٣٢٥٢	١١٠٥		
السويداء	١١	١٧٤٥٥٧٣	١١١٠٥٤٠	٩٦٩		
إدلب	٩	١٩٥١٤٦٠٩	١٨٦٤٨٩٦٠	١٥٩٤		
دير الزور	١٠	١٢٨٧٩٧١	٧٨٠٢٢٧	٤٥٩		
الحسكة	٧	٧١٠٠٨٠	٤٩٨٤٨٢	٣٧٨		
الرقة	٩	٤٠٨٦٦٢٠	٣٣٢٤٩٩٩	١٢٥٢		
المجموع	٥٩٦	٢٠٠٥٢٤٨١٩٧	١٥١٠٧٤٧٢٣	٥١٠٧٢		

اسم المحافظة	المشاريع المنفذة					
	عدد المشاريع	التكلفة الاستثمارية التقديرية	منها قطع أجنبي	عدد العمال	نسبة عدد (بالمئة)	نسبة تكلفة (بالمئة)
دمشق	٤	١٠٢٥٣٩٤	٢٩٢٢٠٤	١٩٧	٢٧	١٣
ريف دمشق	٩٧	٨٤٥٠١٣٧٩	٥٨١٧٩٠٢	٥٧٩٧	٢٥	١٠
حلب	٤١	٩٧٥٩٩٤٢	٥١٣٥٥٩٣	٣١٩٢	٢٧	٢٣
حمص	١٣	٣٥٨٤٤١٠	١٤٠٠٧٤٣	١١٥٥	٢٧	١٧
حماه	٦	٣٢٥١٠١	٢١٨٤١١	٢٠٢	٣٠	٣
اللاذقية	٦	٢١٢٧٢٩٣	١٢٤٣٤٥١	٧٠١	٢٦	٢٤
طرطوس						
درعا	٤	٢٥٨١٤٩	١٥٥٧٠٢	٢٥٤	٣٦	٣
السويداء	٣	٥٩٣٥٠٤	٣٣٤٩٧١	١١٤	٢٧	٢
إدلب	٢	٣٣٠٩٨١	٣٣٩١٥٢	١٠٨	٣٣	٢
دير الزور	٢	١٩٢٠٥٩	١٧٧٦٨٤	١٣٣	٢٠	١٥
الحسكة						
الرقة						
المجموع	١٤٨	٢٣٦٦١٧٦٤	١٥٠١٥٥١٣	١٢١٥٢	٢٥	١٢

اسم المحافظة	المشاريع قيد التنفيذ					
	عدد المشاريع	التكلفة الاستثمارية التقديرية	منها قطع أجنبي	عدد العمال	نسبة عدد (بالمئة)	نسبة تكلفة (بالمئة)
دمشق	٦	٣٢٨٣٧٧	٢٣٠١٧٢	٢٥٥	٤٠	٤
ريف دمشق	٧٤	٢٧٥٥٣٨٩٣	٢٠١٨٨٨١٥	٥٢١٩	٢٧	٣٣
حلب	٥١	٧٣٩١٣٠٠	٤٩٥٠٣٢٩	٣٢٩٦	٣٣	٢٠
حمص	١١	٥٣١٩٤٨٨	٣٥٥١٧٧٧	٩٣٠٩	٢٢	٢٦
حماه	٩	١٠٦٦٥٩٠٢	٧٣٠٤٤٦٩	١٢٦٨	٤٥	١٩
اللاذقية	٨	٢٣٩٦٠٧١	١٩٧٧٠٠٤	٨٢٩	٣٥	٢٣
طرطوس	٢	٦٨٣٧٠٣	٢٠٠٥٩٤	١٢٩	٢٠	١٥
درعا	٤	٢٩٣٣٨١	٢٠١٤٥٧	١٧٩	٣٧	٣
السويداء	٢	٤٩١٩٩٤	٣٣٧٠٩٢	١٣١	٢٠	٣٣
إدلب	٢	٢٥٨٠٩٧	١٧٥١٤٠	١١٧	٣٤	٢
دير الزور	١	٢٤٩٤٣	١١١٣١	٣١	١٠	٢
الحسكة						
الرقة	١	٢٤٥٤٦٦	١١٩٤٦٦	١٥٥	١١	٦
المجموع	١٧١	٥٥٢٢١٣١٥	٣٩١٤٩٤١٦	١٣٠١٣	٢٩	٢٧

اسم المحافظة	المشاريع غير المنفذة					
	عدد المشاريع	التكلفة الاستثمارية التقديرية	منها قطع أجنبي	عدد العمال	نسبة عدد (بالمئة)	نسبة تكلفة (بالمئة)
دمشق	٥	٩٨٤٨٣٣٧	٩١٠٠٧٩٣	٩٠٦	٣٣	٨٢
ريف دمشق	١٢٩	٤٩١١١٤٩٢	٣٨٣٤٤٠٥٤	١٢٦٨٢	٤٨	٥٧
حلب	٦٢	١٥٩٥٠٦٣٤١	١٢٠٤٨٠٥٩	٤٤٠٧	٤٠	٥٢
حمص	٢٥	١١٩٤١٢٠٤	٥٨٠١٧٢٩	١٧٧٢	٥١	٥٧
حماه	٥	٢٥٣٥٠٥٤	١١٣٧٥١٧	٤٣٧	٢٥	١٨
اللاذقية	٩	٤٣٧٢٧٥٣	٣٢٨١٥٣٩	٩٢٨	٢٩	٤٩
طرطوس	٩	١٩٣٠٠٠٢	١١٤١١٨٨	٨٣٠	٨٠	٨٥
درعا	٣	٨٧٩٩٢٢٣	٩١٦٦٠٩٣	٩٧٢	٢٧	٩٤
السويداء	٦	٧٢٠٠٧٥	٤٣٨٧٧٧	٤٢٤	٥٣	٤١
إدلب	٢	١٨٩٢٥٥٢٨	١١٣٢٤٦٦٨	١٣٩٩	٣٣	٩٦
دير الزور	٧	١٠٧١٢٦٩	٥٩١٤١٢	٣٠٣	٧٠	٨٣
الحسكة	٧	٧١٠٠٨٠	٤٩٨٤٨٢	٣٧٨	١٠	١٠٠
الرقة	٨	٣٨٤١١٥٤	٣٢١٨٥٠٣	١٠٩٧	٨٩	٩٤
المجموع	٢٧٧	١٢٩٤٦٥٤١٢	٩٤٩٠٩٧٧٨	٢٥٩٠٥	٤٦	٦١

المصدر: المصدر نفسه، الجدول رقم (٦).

رابعاً: معيقات تطور القطاع العام ومسألة التنافس مع القطاع الخاص

لعب القطاع العام في العديد من البلدان النامية دوراً أساسياً وبارزاً في الحياة الاقتصادية، وشكل مركز الثقل والعمود الفقري لاقتصاداتها.

كما لعب دوراً مهماً أمام الرأسمال الأجنبي وقوته المطلقة وسعيه للتغلغل في اقتصادات البلدان النامية (التجربة البرازيلية وتجارب أمريكا اللاتينية وتجربة كوريا الجنوبية). ولذلك شكل القطاع العام إحدى الضمانات الرئيسية للمصالح الوطنية، وبخاصة خلال الفترة التي لا تكون فيها الدولة تملك مؤسساتها الدستورية والدفاعية المتوطدة. وقد وجدنا نتائج الخضوع لضغط المؤسسات التسليفية الدولية (صندوق النقد والبنك الدولي) عند الاستجابة التلقائية لتلك الضغوط عبر ما يسمى ببرامج التكييف الهيكلي (المظاهرات المعادية لرفع الدعم عن الخبز في بعض البلدان)، من دون الأخذ بالخصائص المحلية لكل بلد.

إننا نعلم أن للقطاع العام نواقصه والمطلوب منه أن يطور نفسه بأساليب إدارية جديدة ينظمها القانون. أما الهجوم على القطاع العام، والعمل على إزاحة دوره الاقتصادي في وقت نحتاج فيه إلى كل المصادر الاستثمارية التي تساعد على تنمية بلداننا من دون الإساءة إلى خياراتنا، فهذا ما ينبغي عدم القبول به. ويمكن إيراد الملاحظات التالية بالنسبة لمعيقات تطور القطاع العام في سوريا:

١ ـ تتحول الإدارة الاقتصادية للقطاع العام في بعض المؤسسات إلى نوع من الإدارة التي تشبه مجمعاً ضخماً أفرز عدداً كبيراً من الموظفين الكبار والمتوسطين موزعين على مختلف الوزارات الاقتصادية، بعضهم يحصل على أجور جيدة ويتمتع بنوع من النفوذ الاجتماعي، ولكنهم يعملون على تجنب اتخاذ القرارات التي تتضمن بعض المخاطر، بل يعملون على إلقاء تبعات القرارات المهمة على عاتق السلطات الاقتصادية المركزية. وهذه تتدخل تقريباً في كل مراحل العملية الاقتصادية، وحتى في مراحل الإنتاج أحياناً.

وبذلك تتلقى الإدارات الاقتصادية الأوامر من الأعلى (الوزارات الاقتصادية المتخصصة) وتتستر وراءها. وفي الوقت نفسه، فإن الجهات المركزية الاقتصادية تصدر الأوامر، من دون أن تتحمل مسؤولية نتائج الأوامر التي تصدرها. فنحن أمام ممارسة سلطة (اقتصادية) من دون تحمل المسؤولية، وهذا مخالف لقواعد الإدارة العلمية. وأحياناً تكون الوزارات المتخصصة نفسها مسوقة إلى التدخل بفعل التعود على اتخاذ القرار مركزياً بالنسبة للأجهزة الإدارية، ويمتد هذا التعود إلى المجال الاقتصادي. وتضطر هذه الجهات من ناحية أخرى إلى اتخاذ القرارات لأنها تواجه

كادراً من الموظفين الذين لا يريدون اتخاذ قرارات إلا إذا كانت الأوامر واضحة ومحددة تماماً[٢١].

٢ ـ لقد تضخم الجهاز الإداري للدولة وأصبحت له مهمات لم يكن بمقدور جهاز إداري تقليدي القيام بها. والجهاز الإداري لم يتطور من حيث النوع والعمق ليتناسب مع المهام الجديدة.

لقد نقلت أساليب العمل في القطاع الإداري والخدمي التي مورست هناك إلى مجالات العمل ذات الطابع الاقتصادي، والتي تحتاج إلى مرونة وحرية وسرعة حركة وقدرة على تحمل المسؤولية، في حين أن القطاع الاقتصادي يحتاج إلى عاملين إداريين مؤهلين ذوي كفاءات إدارية عالية متخصصة ومخلصة للقطاع العام وتعمل بشرف للحفاظ عليه.

٣ ـ الحاجة إلى قوانين وأنظمة تراعي طبيعة عمل القطاع العام، وفي هذا الصدد جاء صدور المرسوم رقم (٢٠) لعام ١٩٩٤، بهدف تسهيل العمل في القطاع العام. ومن المؤمل أن يتيح هذا القانون إزالة التقييدات اللاحقة التي صدرت بشأن تنفيذ القانون رقم (١٨) لعام ١٩٧٤. وفي إطار القانون الجديد، فإن المطلوب هو حل مسألتين لصالح القطاع العام:

أ ـ منحه الاستقلالية المالية ورفع وصاية وزارة المالية المعيقة له.

ب ـ سد الثغرة المتعلقة بدور المدير العام المنفّذ. فالسائد حالياً عدم مسؤولية المدير العام أمام مجلس الإدارة، مما يفقد هذا المجلس أهميته مع أنه يفترض به أن يشرف على عمل المدير العام ومجمل النشاط في شركة القطاع العام، باعتباره مجلس إدارة وكيلاً للمالك وممثلاً له (أي وكيلاً للدولة التي تمثل الجمهور).

٤ ـ تواجه شركات القطاع العام الجوانب السلبية لتطبيق القانون رقم (١١) لعام ١٩٧٩ الذي يعطي لوزارة المالية الحق بتحويل ٣٠ بالمئة من أرصدة شركات القطاع العام الرابحة من دون استئذانها. وتشكو شركات القطاع العام من أن وزارة المالية تستخدم هذا الحق بتعسف شديد أحياناً، الأمر الذي يضايقها وينقص سيولتها. فنفقات الشركات تختلف من شهر إلى آخر، وعند وجود فائض في أحد الأشهر، فقد يكون جمعاً تراكمياً لالتزام ينبغي دفعه في شهر لاحق. وهذا يؤدي إلى صعوبات شديدة مثل:

أ ـ عدم فتح الاعتمادات المتعلقة باستيراد مستلزمات الإنتاج في وقته نتيجة لذلك.

---

(٢١) قارن: أيمن عبد النور، «نحن واستراتيجية التخطيط،» الثورة، ١٩/٢/١٩٩٧، ص ٨.

ب ـ عدم المقدرة على تجديد الآلات في أوقاتها وشراء قطع التبديل.

ج ـ صعوبات في توظيف الإطارات البشرية التخصصية.

وكمخرج للوضع، تتجه الحكومة السورية إلى تحويل صندوق الدين العام الذي يقوم بالتحويلات المالية أعلاه لدى وزارة المالية، إلى هيئة للاستثمار أو بنك للتنمية الاستثمارية مهمته إقراض الشركات العامة على أسس اقتصادية وتجارية، مما يحتم على هذه الشركات تحسين أدائها وإبراز جدوى عملها.

٥ ـ عجز شركات القطاع العام عن القيام أحياناً بدورها المزدوج المتمثل في:

أ ـ تحقيق العائد الاقتصادي المجزي.

ب ـ تحقيق غايات اجتماعية محددة لتلبية المتطلبات لجمهور المواطنين. ويعود هذا العجز إلى:

ـ الإفراط في مركزية القرارات التي ربطتها الوزارات الاقتصادية المتخصصة بها.

ـ ضعف الإطارات الإدارية والفنية التي تتطلبها الإدارة الحديثة.

ـ تغييب الحوافز التي تجعل العاملين يقدّمون كامل قدراتهم في مكان عملهم.

ـ تغليب الاعتبارات الاجتماعية على الاعتبارات الاقتصادية.

٦ ـ عدم اقتناع الحرس الإداري التقليدي للقطاع الاقتصادي بالفروقات والآليات المتباينة التي ينبغي أن تسود عمل النشاط الاقتصادي، خلافاً لأسلوب العمل ونمط أدائه اللذين جرى العمل بموجبهما لسنوات طويلة. إن سرعة وقع التطور في أساليب الإدارة مع امتداد الثورة العلمية والإلكترونية، ولا سيما المنظومة المعلوماتية، تستدعي العمل بأساليب بيروقراطية أقل وحركية أسرع في القرارات.

٧ ـ زيادة الوزن الاقتصادي لأصحاب الرأسمال الخاص كجماعة، نتيجة لنمو القطاع الخاص وتطوره. وعلى الرغم من كل الإعفاءات والمزايا التي قدمت لهم تطالب هذه الجماعة بمكاسب أكثر فأكثر.

٨ ـ مع الطفرة الاستثمارية الراهنة، تضغط جهات كثيرة لدى القطاع الخاص وغيره من أجل تطوير القطاع المالي والنقدي والمصرفي، حيث إن الجهاز المصرفي المالي، طبقاً لوجهة نظر هؤلاء، لا يلبي القدرة على استيعاب التطورات الاستثمارية المتسارعة. وتشير الأنباء الصحفية إلى أنه تم إعداد مشروع قانون لإنشاء مصرف لتنمية الصادرات، وأن مشروع قانون آخر يعد لإنشاء بورصة للأوراق المالية من أجل تداول الأسهم والأوراق المالية[٢٢].

---

(٢٢) ملحق صحيفة: البعث، ١٦/١/١٩٩٥، ص ٣٧.

٩ ـ إن أهمية التوجه نحو تشجيع الاستثمار ليس هو المهم بحد ذاته، ولكن المهم أكثر الدفعة المعنوية والقانونية القوية التي تلقاها القطاع الخاص، والتي أدت ليس إلى تزايد دوره فقط، كما بيّنا سابقاً، ولكن تمثل ذلك في القفز على حاجز الخوف والتوجه إلى طرق ومجالات لم تكن مألوفة من قبل. كما طرأت تبدلات على نسق ممارسته في تعامله مع القطاع العام.

خامساً: هل ما زال القطاع العام يمثل ضرورة؟

١ ـ إن إنشاء القطاع العام جاء كرد فعل طبيعي تعويضاً من الغياب الفعلي للقطاع الخاص أو بسبب ضعفه أو تردده في رواج وارتياد مجالات غير مطروحة من قبل. والملفت هو أن اتساع دور القطاع العام في البلدان النامية (المحدث وليس المصادر) لقي تشجيعاً من البنك الدولي والمنظمات المالية والنقدية التي كانت خلال عقدي الخمسينيات والستينيات تعمل على توسيع دور الدولة في الاقتصاد، وتعتبر دورها الوسيلة الأكثر فاعلية في تنفيذ مشاريع التنمية والتطوير (ولا سيما في البنى التحتية) إدراكاً منها لضعف دور القطاع الخاص من جهة، أو تمشياً مع مفاهيم جون ماينر كينز الاقتصادية المعروفة من جهة أخرى[٢٣].

٢ ـ إن ما يسمى بـ «الليبرالية» الاقتصادية التي تجتاح العالم ضمن ايديولوجية «العولمة الاقتصادية» تعني نزع اختصاصات الدولة وسلطتها، في المجال الاقتصادي، ومن ثم الإعلام والثقافة والسياسة، ونقلها إلى مؤسسات عالمية، تماماً مثلما أن الخصخصة هي نزع ملكية الدولة ونقلها إلى القطاع الخاص، بل قد تكون هذه الأخيرة (الخصخصة) هي الجسر المؤدي إلى العولمة: «إن العولمة تعمل الآن على الإطاحة بالمؤسسات التي كانت تقوم في الخمسين سنة الماضية بحماية التوازن الاجتماعي الذي كانت تتولاه الدولة، والذي من عناصره الأساسية، العمل المأجور بوصفه وسيلة للاندماج الاجتماعي»[٢٤]. لقد كانت «الليبرالية» تأخذ دوماً موقفاً متذبذباً طبقاً لما ترى فيه مصلحتها. ففي السابق أيام الثورة الصناعية كان مريدوها يطلبون حراسة الدولة لحماية نشوء الرأسمالية. ومع ذلك الامتداد في الأسواق العالمية خلال المرحلة الاستعمارية كان المطلوب تطبيق سياسة الباب المفتوح والدعوة إلى حرية المبادلات. ثم مع اشتداد القوة الاقتصادية في بلدانها في العشرينيات من هذا القرن كان ينبغي إبعاد

---

(٢٣) انظر: ميرغني عبد العال حمور، «مؤسسات القطاع العام في مفترق الطرق بين إمكانات التطوير واحتمالات الخصخصة: دراسة نظرية،» بحوث اقتصادية عربية، العدد ٤ (ربيع ـ خريف ١٩٩٥)، ص ١١٤ وما بعدها.

(٢٤) محمد عابد الجابري، «العولمة في الساحة الفكرية العربية الراهنة،» السفير، ٢/٣/١٩٩٧، ص ١٥.

الدولة عن أي تدخل في النشاط الاقتصادي، إلا أن الأزمة الاقتصادية العالمية (١٩٢٩ ـ ١٩٣٠) استدعت ظهور الكينزية والعودة إلى طلب حراسة الدولة وتدخلها. والآن يعودون من جديد مع سنوات نهاية هذا القرن إلى مبدأ حرية المبادلات ورفع سيادة الدولة ومنعها من حماية مصالحها الوطنية. إنهم يحولون «ليبراليتهم» إلى وحش يتهجم على كل ما له علاقة بتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي[٢٥]، ولا سيما الهجوم على القطاع العام وكل ما تتناوله مسألة رقابة الدولة الاقتصادية على نشاطات التنمية داخل بلدانها.

إن هذا الهجوم يتصاعد بعنف شديد منذ عقد الثمانينيات، وهم يرجعون إلى تدخل الدولة، كافة الأمراض والأزمات الاقتصادية (مثل: البطالة، الركود، التضخم، المديونية، عجز الموازنة العامة، . . . إلخ). وقد امتد هذا الهجوم بعنف أكثر إلى بلدان العالم الثالث على وجه الخصوص، إثر تفكك الاتحاد السوفياتي السابق. وكأن أصحاب هذه الدعوة يريدون الرجوع إلى الوراء عندما كانت الرأسمالية طليقة في حركتها وفي توسعها وفي استغلالها.

وإذا كان النمو الاقتصادي في الماضي قد أدى إلى خلق مناصب الشغل، فإن النمو الاقتصادي في إطار العولمة والليبرالية المتوحشة يؤدي إلى تخفيض عدد مناصب الشغل. إن بعض القطاعات في مجال الإلكترونيات والإعلام والاتصال وهي من القطاعات الأكثر رواجاً في العالم، لا تحتاج إلا إلى عدد قليل من العمال. إن التقدم التقاني (التكنولوجي) في إطار العولمة والخصخصة يؤدي إلى ارتفاع البطالة، مما سيؤدي حتى إلى أزمات سياسية[٢٦]. ويقدم تطبيق قانون الاستثمار في سوريا مثالاً مبسطاً عن كثافة رأس المال الموظف وقلة مناصب العمل المحققة. فقد بلغ عدد الآليات التي تم استقدامها لشركات النقل السياحي للقطاع الخاص المنفذة طبقاً للقانون رقم (١٠) لعام ١٩٩١ ما مجموعه ١٢,٣٧٩ مركبة حتى نهاية عام ١٩٩٥ أنفق عليها ما يزيد على ١٢ مليار ليرة سورية. وقد كانت دراسات الجدوى لهذه الشركات تؤكد أنها ستؤمن ما مجموعه ٤١,٩٤٣ منصب عمل، إلا أن إحدى الدراسات الحديثة تبين أن المناصب المتاحة فعلياً لا يمكن أن تزيد على ١٦٠٠٠ فرصة[٢٧].

وتبرير هذا التراجع يجد جوابه بأن عدد السيارات السياحية المستوردة لحساب شركات النقل السياحي بلغ ٧٧٧٧ سيارة سياحية من العدد الإجمالي أعلاه للفترة (١٩٩١ ـ ١٩٩٥) نفسها، ومعظمها معدة لتستثمر كسيارة سياحية من دون سائق.

---

(٢٥) رمزي زكي، «الليبرالية المتوحشة،» مجلة قضايا وآفاق العالم الثالث (مصر)، ص ٦٢.

(٢٦) الجابري، المصدر نفسه.

(٢٧) قارن مع: أيمن عبد النور، دراسة غير منشورة، ١٩٩٧، ص ٣.

خلاصة

تفاوتت التيارات الفكرية للمعنيين بالمسألة الاقتصادية في سوريا سواء بين الفاعلين في القطاع الخاص أو بين الفاعلين في الإدارة الاقتصادية للقطاع العام. ويمكن القول بأن الاختلاف يتراوح بين تيارين اثنين يمكن تلخيصهما في ما يلي:

الأول: يقول بأن القطاع العام لم يفشل في أداء الدور الذي حدد له في سنوات الانطلاق بالتنمية عندما كانت هذه معنية ليس بعملية التشييد والبناء، بل أيضاً كانت معنية بالاستجابة للجانب الاجتماعي. أما قياس نجاح القطاع العام من جهة أدائه الاقتصادي، فهم يعترفون بتقصيره، ولكنهم لا يرون الحل في إلغائه وإقصائه عن دوره، بل ينبغي البحث عن أدوات ووسائل دعم مادي وأشكال تحديثية في عملية إدارته ليتمكن من أداء دوره بشكل أفضل.

الثاني: يقول إن القطاع العام فشل، وإنه استنزف وأهدر الموارد الاقتصادية والمادية للبلاد، وأوقع الاقتصادات المعدة للأجيال الراهنة والقادمة في مأزق. لذلك لا بد من تفكيك القطاع العام وإنهاء دوره وتحويل ملكيته للقطاع الخاص. ومن هذا المنطلق ينبغي القيام بالخصخصة وتطبيق برامج تحرير الاقتصاد، ليصبح البلد مؤهلاً للحصول على العون الفني والدعم المادي من دول الشمال الصناعية المتقدمة أو من مؤسسات التمويل والنقد الدولية التي دعت جميعها إلى خصخصة القطاع العام[٢٨].

ويحاول أصحاب فكرة الخصخصة تصوير المسألة وكأن خيارها سيكون مخرجاً للصعوبات الاقتصادية في البلدان النامية. وهذا يعني إعادة صياغة كاملة للاقتصاد المحلي، وإصلاح مؤسسي وقانوني متعدد الجوانب يتم بموجبه تحرير الأسعار، وإزالة نظم الدعم والرقابة، وإعطاء القطاع الخاص كقطاع وحيد حرية الحركة والقرار.

إن الخصخصة بهذا الفهم المنحاز، هي تعبير عن توجه عقائدي يرفض أي دور للقطاع العام بدعوى عجزه وتخلفه وعدم مقدرته على التطور. وبدلاً من الثناء على دوره في تثبيت السلام الاجتماعي، ودوره السابق في التنمية والبناء، تكال لهذا القطاع التهم باعتباره مبدداً للموارد ومشجعاً على البطالة المقنعة... إلخ.

وعلى نقيض ذلك فهم يرون أن القطاع الخاص أكفأ في الإدارة وأكفأ في توجيه الادخار نحو المشاريع المربحة، وأن الأخذ بالخصخصة سيزيل عن كاهل الدولة تحمل خسائر فشل قطاعها ويسمح لها بتركيز جهودها ومواردها لتحقيق أهداف

---

(٢٨) حمور، «مؤسسات القطاع العام في مفترق الطرق بين إمكانات التطوير واحتمالات الخصخصة: دراسة نظرية،» ص ١١٦.

اقتصادية أخرى(٢٩).

والواقع العملي يبين أن الخصخصة بمعناها التقليدي الذي يعني نقل ملكية القطاع الخاص ليست هي الشكل الوحيد للوصول إلى هذه الصيغة، بل هناك أشكال مختلفة تؤدي إلى النتيجة نفسها، أي سيطرة القطاع الخاص، ومن هذه الأشكال:

١ ـ بيع منشآت القطاع العام للقطاع الخاص المحلي أو العربي أو الأجنبي منفردة أو مجتمعة.

٢ ـ خصخصة الإدارة فقط بالنسبة للمؤسسات الفندقية أو المنشآت الصناعية مع احتفاظ الدولة بملكية الأصول.

٣ ـ تمليك المنشأة للعاملين فيها.

٤ ـ احتفاظ الدولة بنسبة ملكية الأصول (٥١ بالمئة) وإصدارها أسهماً تباع للمواطنين، وإدارتها بطريقة إدارة شركات القطاع الخاص مع محافظتها على توجيه النشاط عن طريق حيازة كتلة الأسهم الرئيسية.

٥ ـ تأجير المنشأة للقطاع الخاص بإتاحة الفرصة للقطاع الخاص لاستخدام المنشأة لأجل إنتاج صنف معين مستفيداً من السيولة المادية التي تسمح له بتأمين المواد الأولية ومقدرته على توزيع المنتج.

٦ ـ ترك القطاعات الثلاثة العام والخاص والمشترك تعمل معاً، ومنح القطاع الخاص مزايا وإعفاءات لا يحصل القطاعان الآخران على مثلها. وتؤدي النتيجة إلى تضخم القطاع الخاص نتيجة لتناميه السريع، في حين يبقى القطاع العام محدوداً من حيث الحجم.

والخلاصة هي أن الشواهد كافة تؤكد عدم لجوء الحكومة في سوريا إلى أسلوب الخصخصة بمفهومها التقليدي، أي اللجوء إلى بيع القطاع العام للقطاع الخاص. ونرجّح أن تكون النتيجة في ضوء المزايا والإعفاءات ووسائل الترغيب التي تمنح لتشجيع القطاع الخاص من أجل المساهمة في النشاط الاقتصادي بفعالية أكثر، أن ينتهي الأمر إلى صعود القطاع الخاص، وفق الآلية نفسها التي توسع بموجبها القطاع العام (أي من دون المساس بالقطاع الخاص في فترة ما بعد السبعينيات). فتتوسع الاستثمارات في منشآت القطاع الخاص بوتيرة سريعة، من دون أن يتخلى القطاع العام عن نشاطه، وهو وإن كان يتوسع، إلا أنه يتوسع بوتيرة أقل.

---

(٢٩) المصدر نفسه، ص ١١٧.

الجدول رقم (١٣ ـ ٧)
مجمل تكوين رأس المال الثابت بحسب الملكية وأرقامه القياسية ١٩٦٣، ١٩٧٠ ـ ١٩٩٥
(بأسعار ١٩٨٥ الثابتة)

السنوات	القطاع العام			القطاع الخاص			إجمالي تكوين رأس المال الثابت		
	مليون ليرة سورية	الرقم القياسي ١٩٨٥ = ١٠٠	النسبة المئوية	مليون ليرة سورية	الرقم القياسي ١٩٨٥ = ١٠٠	النسبة المئوية	مليون ليرة سورية	الرقم القياسي ١٩٨٥ = ١٠٠	النسبة المئوية
١٩٦٣	١٦٤٩	١٢	٥١	١٥٧٩	٢٣	٤٩	٣٢٢٨	١٦	١٠٠
١٩٧٠	٢٦٠٠	٢٠	٦٧	١٢٥٧	١٩	٣٣	٣٨٥٧	١٩	١٠٠
١٩٧٥	٧٢٨٤	٥٥	٧٠	٣١٠٦	٤٦	٣٠	١٠٣٩٠	٥٢	١٠٠
١٩٨٠	١٠٦٧٢	٨٠	٦٣	٦٣٣٤	٩٤	٣٧	١٧٠٠٦	٨٥	١٠٠
١٩٨٥	١٣٢٦٥	١٠٠	٦٦	٦٧٥١	١٠٠	٣٤	٢٠٠١٦	١٠٠	١٠٠
١٩٨٦	١٠٩٥٤	٨٣	٦٢	٦٧٨٢	١٠١	٣٨	١٧٧٣٦	٨٩	١٠٠
١٩٨٧	٦٦٥٤	٥٠	٥٦	٥٢٩٧	٧٨	٤٤	١١٩٥١	٦٠	١٠٠
١٩٨٨	٨٠٧١	٦١	٧٠	٣٣٩٨	٥٠	٣٠	١١٤٦٩	٥٧	١٠٠
١٩٨٩	٥٢١٦	٣٩	٥٠	٥٢١٩	٧٧	٥٠	١٠٤٣٥	٥٢	١٠٠
١٩٩٠	٤٩٦٦	٣٧	٤٣	٦٧١٤	٩٩	٥٧	١١٦٨٠	٥٨	١٠٠
١٩٩١	٥١٢٧	٣٩	٤٢	٦٩٨٣	١٠٣	٥٨	١٢١١٠	٦١	١٠٠
١٩٩٢	٥٢٢٣	٣٩	٣٣	١٠٨٣٦	١٦١	٦٧	١٦٠٥٩	٨٠	١٠٠
١٩٩٣	٥٧٥٢	٤٣	٣٥	١٠٥٣٥	١٥٦	٦٥	١٦٢٨٧	٨١	١٠٠
١٩٩٤	٨٣١٢	٦٣	٤٢	١١٣٤٨	١٦٨	٥٨	١٩٦٦٠	٩٨	١٠٠
١٩٩٥(*)	٨٦٤٦	٦٥	٤٤	١١٠٠٢	١٦٣	٥٦	١٩٦٤٨	٩٨	١٠٠

(*) أرقام مبدئية.

المصدر: سوريا، المكتب المركزي للإحصاء، المصدر نفسه، الجدول رقم (١٦/٣٧)، ص ٥٤٦.

الفصل الرابع عشر

لبـنـان

سياسة الإصلاح الاقتصادي والخصخصة في لبنان(*)

نجيب عيسى(**)

تندرج السياسة التي ينتهجها لبنان في الوقت الحاضر على الصعيد الاقتصادي تحت عنوان: «النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار». وتختلف هذه السياسة في مكونات مهمة منها، عن سياسات الإصلاح الاقتصادي الرائجة حالياً في البلدان النامية، ومن ضمنها البلدان العربية. ويعود هذا الاختلاف إلى سببين رئيسيين هما:

- ليبرالية النظام الاقتصادي اللبناني.
- النتائج التي أدت إليها الحرب الأهلية على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي.

أولاً: سياسات الإصلاح الاقتصادي الرائجة حالياً في البلدان النامية: الدواعي والمكونات

١ ـ دواعي سياسات الإصلاح الاقتصادي

عرفت معظم البلدان النامية، نمواً اقتصادياً ملحوظاً في عقد السبعينيات بفضل ارتفاع أسعار المواد الخام والتوسع في الاستدانة من الخارج، وبعد أن أخذت أسعار المواد الخام تتدهور في عقد الثمانينيات وترتفع بالمقابل أسعار الفائدة في أسواق المال

(*) استخدم الباحث في دراسته هذه مصطلح «الخصخصة» بدلاً من مصطلح «الخوصصة» المعتمد في الدراسات الأخرى.

(**) أستاذ الاقتصاد في الجامعة اللبنانية.

العالمية وتتشدد البلدان الصناعية إزاء دخول صادرات البلدان النامية إليها، أخذت هذه الأخيرة تعاني أزمات عنيفة لم يسبق لها مثيل تتمثل بتراجع معدلات النمو وعجوزات مالية داخلية وخارجية كبيرة، وارتفاع في معدلات التضخم والبطالة، واتساع في دائرة الفقر. وأصبحت هذه البلدان عاجزة بالتالي، عن الوفاء بخدمة ديونها المتراكمة. وتحاشياً لوصولها إلى حالة الإفلاس الكامل أخذت البلدان والمؤسسات الدولية الدائنة، تشترط من خلال صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، على البلدان المدينة التي تطالب بجدولة ديونها، أو إعفائها من جزء منها، أن تقوم بتنفيذ حزمة من الإجراءات عرفت تحت اسم سياسات أو برامج التثبيت الاقتصادي والتصحيح الهيكلي. وسرعان ما امتد اشتراط تنفيذ هذه البرامج إلى جميع البلدان التي تسعى وراء الحصول على قروض ومساعدات خارجية، وفي مقدمتها بلدان المعسكر الاشتراكي سابقاً، حتى إن بلداناً كثيرة أخذت، في خضم هذا التيار الجارف، تلتزم من تلقاء نفسها، وخارج أي اتفاقات رسمية مع مؤسسات «بروتون وودز» بتطبيق برامج إصلاح اقتصادي شبيهة.

٢ ـ المكونات الرئيسية لسياسات الإصلاح الاقتصادي

ينطلق مصممو سياسات الإصلاح الاقتصادي من أن جميع المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تعانيها البلدان المعنية (ركود اقتصادي، عجوزات، داخلية وخارجية، تضخم، بطالة، إفقار. . .) إنما تعود في نهاية الأمر إلى سبب رئيسي وحيد، هو التشوهات الكثيرة في آلية عمل الأسواق في هذه البلدان، وتحديداً حجم القطاع العام الكبير وتدخلات الدولة الكثيرة، بلوائحها التنظيمية للأسواق (أسواق السلع والخدمات، أسواق العمل، وأسواق المال).

صحيح أن وجهة النظر هذه، لا تنكر دور العوامل والمتغيرات الخارجية في انفجار الأزمة (تدهور شروط التبادل، ارتفاع أسعار الفوائد عالمياً. . .)، لكنها تعتبر أن التشوهات في آلية عمل الأسواق هي في أساس عدم المرونة، التي تبديها اقتصادات البلدان المعنية للتكيف مع الصدمات الخارجية.

وعليه فإن البرامج التي تصممها مؤسسات «بروتون وودز» تتكون عادة من مجموعتين من الإجراءات يجري تنفيذها على مرحلتين، في معظم الأحيان، متداخلتين:

المجموعة الأولى وتتكون من الإجراءات التي ترمي إلى تحقيق التثبيت (أو الاستقرار) الاقتصادي عن طريق معالجة الاختلالات الرئيسية على صعيد الاقتصاد الكلي، وبشكل خاص معالجة العجز في الموازنة العامة والعجز في ميزان المدفوعات. ويكون ذلك بشكل عام من خلال تقليص الطلب الكلي. هذه الإجراءات

يكون مداها الزمني قصيراً، ويرعى تنفيذها عادة صندوق النقد الدولي.

أما **المجموعة الثانية** فتشمل الإجراءات التي تتوخى إطلاق عملية النمو المطرد على المدى الطويل، من خلال إعادة هيكلة الاقتصاد باتجاه تحرير المبادلات الداخلية والخارجية من القيود والتنظيمات المفروضة عليها (ترك تحديد الأسعار في أسواق البضائع وعوامل الإنتاج لحركة العرض والطلب)، هذا من جهة، وتقليص القطاع العام إلى حدود دنيا، بتحويله إلى القطاع الخاص (الخصخصة) من جهة ثانية. ويرعى تنفيذ هذه المجموعة من الإجراءات عادة البنك الدولي.

وهكذا فإن سياسات الإصلاح الاقتصادي تشمل عادة مروحة واسعة من الإجراءات والتدابير التي قد تختلف من حيث عددها ونوعها باختلاف مظاهر الخلل بحسب البلد المعني. وأبرز الإجراءات التي نراها حاضرة في أغلب البرامج هي التالية:

- خفض الإنفاق الحكومي، ويشمل الخفض الإنفاق على الاستثمار، كما يشمل النفقات الجارية على الخدمات الاجتماعية: التعليم، الصحة والنقل، بالإضافة إلى إلغاء دعم الإنتاج والاستهلاك، وتجميد الرواتب والأجور، والكف عن التوظيف في القطاع العام.

- فرض ضرائب ورسوم غير مباشرة جديدة وزيادة أسعار الخدمات العامة: كهرباء، مياه، اتصالات، نقل... إلخ.

- إلغاء الرقابة على سعر صرف العملة الوطنية.

- إلغاء التدخلات المحددة لأسعار السلع والخدمات.

- إلغاء اللوائح التنظيمية المسؤولة عن عدم مرونة سوق العمل، ولا سيما في مجال الحماية الاجتماعية.

- تحرير التجارة الخارجية بإلغاء القيود الكمية وتخفيض الرسوم الجمركية تدريجياً، وإلغاء جميع أشكال الحماية للإنتاج الوطني.

- التحول عن تصنيع بدائل الاستيراد والتوجه نحو الصناعات التصديرية.

- رفع القيود المعيقة لحركة رؤوس الأموال واتخاذ الإجراءات التشجيعية والتحفيزية الكافية لاستدراج الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية.

- تقليص حجم القطاع العام إلى حدوده الدنيا، عن طريق خصخصة المرافق والمنشآت العامة.

يعترف واضعو سياسات الإصلاح الاقتصادي بأنه تترتب على تطبيق الإجراءات المذكورة، في الأمد القصير، آثار سلبية إضافية على الصعيد الاجتماعي، لناحية ازدياد

معدلات البطالة واتساع دائرة الفقر وحدته، إنما يرون أن مجمل المشاكل الاجتماعية التي تعانيها البلدان المعنية ستزول في الأمدين المتوسط والبعيد مع نجاح الإصلاحات الهيكلية، لأن هذا النجاح هو وحده الكفيل بإطلاق عملية النمو المطرد. وبانتظار وصول هذه الإصلاحات إلى غايتها، وتسهيلاً لهذا الوصول، عمد خبراء مؤسسات «بروتون وودز» إلى استكمال برامج الإصلاح الهيكلي ببعض الإجراءات التي يتوخون من ورائها التخفيف من الآثار السلبية المترتبة على تطبيق البرامج في الأمد القصير، وذلك بإنشاء صناديق خاصة (سميت صناديق اجتماعية، أو صناديق تنمية اجتماعية) تتولى التعويض على بعض المجموعات المتضررة مباشرة من تطبيق سياسات الإصلاح بمساعدتهم على إيجاد فرص عمل بديلة أو إمدادهم ببعض الخدمات الاجتماعية.

ثانياً: ليبرالية النظام الاقتصادي اللبناني[١]

منذ حصول لبنان على الاستقلال في عام ١٩٤٣، بقي النظام الاقتصادي فيه، وعلى الرغم من بعض التعديلات التي أدخلت عليه، يشكل حالة فريدة من نوعها في المنطقة العربية، لناحية ليبراليته المفرطة. وتظهر خصوصية النظام الاقتصادي اللبناني على ثلاثة مستويات:

- الإطار المؤسسي العام (التشريعي والتنظيمي) الحاكم للنشاط الاقتصادي.
- حجم القطاع العام وبنيته.
- وظيفة الموازنة العامة الاقتصادية والاجتماعية.

١ - الإطار المؤسسي العام للنشاط الاقتصادي

نكتفي بهذا الخصوص بسوق الملاحظات التالية:

أ - لم يأخذ لبنان بأسلوب التخطيط الاقتصادي والاجتماعي حتى النوع التأشيري للتخطيط، وإلى منتصف الستينيات بقي لبنان يفتقر إلى الحد الأدنى من الأدوات المؤسسية والفنية التي تمكنه من صوغ سياسة اقتصادية اجتماعية واضحة المعالم. وهنا نشير بشكل خاص إلى أن لبنان بقي من أكثر البلدان تخلفاً لناحية توفر المعطيات والبيانات الإحصائية المتعلقة بأوضاعه الديمقراطية والاقتصادية والاجتماعية.

ب - بقيت أسعار السلع والخدمات منفلتة من أية مراقبة من قبل السلطات

---

(١) الأرقام الواردة تحت هذا العنوان مأخوذة بمعظمها من دراسة أعدها الباحث بناء على طلب اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا حول «الإصلاح الاقتصادي وإعادة الإعمار في لبنان،» E/ESCWA/DPD/1993/11.

المحلية أو المركزية، حتى أسعار بعض الخدمات الأساسية كالخدمات الصحية والتربوية.

ج ـ اعتمد لبنان قانون السرية المصرفية.

د ـ عمليات القطع الأجنبي (لناحية سعر صرف العملة الوطنية أو لناحية تبادل العملات الأجنبية) بقيت تجري بحرية كاملة.

هـ ـ في مجال التجارة الخارجية، وعدا استثناءات محدودة، بقيت الحرية هي القاعدة الحاكمة لحركة الاستيراد والتصدير. فعدد المنتجات التي كان يخضع استيرادها لنظام الإجازة المسبقة لم يتجاوز ٤٥ سلعة. أما السياسة الجمركية فكان همها الرئيسي هماً مالياً يتمحور حول تأمين إيرادات كافية للخزينة، بحيث لم يتجاوز متوسط التعرفة الجمركية نسبة ١٧ بالمئة من قيمة المستوردات.

٢ ـ بنية القطاع العام وحجمه الصغير

حتى أوائل الستينيات اقتصر القطاع العام على الإدارات الحكومية وعدد محدود جداً من المرافق والمصالح العامة التي كانت تدار مباشرة من قبل الأجهزة الحكومية، كمصلحة البريد والهاتف، ومكتب الحبوب والشمندر السكري، إضافة إلى عدد من المرافق الخدمية العامة التي كانت تديرها وتستغلها شركات خاصة أجنبية، بموجب عقود أبرمت في ظل سلطات الانتداب الفرنسي، وهي مرافق الكهرباء والمياه، والاتصالات اللاسلكية، وسكك الحديد، ومرفأ بيروت، وشركة حصر التبغ والتنباك (التي كانت المؤسسة العامة الوحيدة المنتجة لسلع)، ومع انتهاء مدد عقود الإدارة والتشغيل أخذت هذه المرافق الواحد تلو الآخر تدخل في عداد المصالح المستقلة والمشغلة مباشرة من قبل الأجهزة الحكومية. وفي أواخر الستينيات وبداية السبعينيات أخذ القطاع العام يتسع قليلاً ليشمل عدداً من المؤسسات الإنتاجية والمصرفية، اما لأسباب اضطرارية (بنك إنترا الذي أعلن إفلاسه ومصفاتي الزهراني وطرابلس بسبب تخلٍ طوعي من قبل الشركات المؤسسة)، وإما لقصور القطاع المصرفي عن تلبية حاجات التمويل المتوسط والطويل الأمد لقطاعات الصناعة والسياحة والإسكان، فأنشيء مصرف الإنماء الصناعي والسياحي، ومصرف الإسكان بمساهمة غالبة للقطاع العام (٥١ بالمئة من أسهم المصرفين).

ومع ذلك، فقد بقي حجم القطاع العام طوال الحقبة التي سبقت الحرب الأهلية متواضعاً، إذ إن حصته من الناتج المحلي الإجمالي لم تتجاوز ١٥ بالمئة، ولم تشكل الاستثمارات العامة كمتوسط سنوي خلال الفترة (١٩٦٤ ـ ١٩٧٠) أكثر من ١٨ بالمئة من مجموع الاستثمارات. وعلى كل يجب أن نلاحظ أن المرافق العامة المنتجة للخدمات والسلع قد حافظت على أدائها الجيد بعد انتقال إدارتها واستغلالها من

القطاع الخاص إلى القطاع العام. ولم يشكُ أي منها من عجز يذكر، لا بل إن بعضاً منها كمصلحة كهرباء لبنان، وشركة حصر التبغ والتنباك (الريجي)، كان يحقق فوائض مرتفعة نسبياً.

٣ ـ الدور الاقتصادي والاجتماعي المتواضع للموازنة

نكتفي بهذا الخصوص بسوق الملاحظات التالية:

أ ـ إن نسبة الإنفاق الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي لم تتجاوز طوال الحقبة التي سبقت الحرب الأهلية ١٣ بالمئة، هذا مع العلم أن فائضاً في الموازنة كان يتحقق في أغلب سنوات هذه الحقبة.

ب ـ إن الضرائب والرسوم غير المباشرة بقيت تشكل نحو ٧٥ بالمئة من إيرادات الخزينة (الرسوم الجمركية بمفردها كانت تشكل نحو ٣٥ بالمئة من الإيرادات)، في حين إن ضريبة الدخل لم تشكل أكثر من ١٠ بالمئة من مجموع الإيرادات، مع العلم أنها لم تكن تستوفى بشكل جدي إلا من الأجور والرواتب.

ج ـ إن النفقات الجارية بقيت تشكل نحو ٨٥ بالمئة من مجموع نفقات الموازنة، وإن الأبواب ذات الطابع الاقتصادي (الاعتمادات الملحوظة لوزارتي الاقتصاد والزراعة) لم تحظ إلا بنحو ٤,٥ بالمئة من مجموع الاعتمادات، في حين أن الأبواب المتعلقة بالبنية التحتية (الاعتمادات الملحوظة لوزارتي الأشغال العامة والبريد والبرق والهاتف) كانت تحظى بنحو ١٧,٥ بالمئة من مجموع الاعتمادات. أما الأبواب ذات الطابع الاجتماعي (الاعتمادات المخصصة لوزارات التربية والصحة والشؤون الاجتماعية) فكانت تحظى بنحو ١٨ بالمئة من مجموع الاعتمادات. ومع أن وزارة التربية العامة بمفردها كانت تحظى نحو ١٣ بالمئة من مجموع اعتمادات الموازنة، فإن التعليم الخاص بقي طوال الحقبة المذكورة، مسيطراً في جميع مستويات التعليم (كان التعليم الرسمي لا يشمل أكثر من ٤٠ بالمئة من مجموع التلاميذ في مراحل التعليم قبل الجامعي و٢٢ بالمئة فقط من مجموع طلاب التعليم الجامعي). وفي المجال الصحي نلاحظ أن أسرة المستشفيات الحكومية لم تشكل أكثر من ١٥ بالمئة من مجموع أسرة المستشفيات في لبنان. ولم تبدأ مؤسسة الضمان الاجتماعي عملها في عدد محدود من التقديمات إلا في عام ١٩٦٨.

٤ ـ المحصلة العامة لأداء الاقتصاد اللبناني في مرحلة ما قبل الحرب

يمكن تلخيص هذه المحصلة بعبارة واحدة: نمو اقتصادي باهر في ظل تنمية غير متوازنة.

أ ـ النمو الاقتصادي الباهر

منذ مطلع الخمسينيات وإلى منتصف السبعينيات، حقق لبنان معدلات نمو اقتصادي مرتفعة، وذلك في ظل توازنات مالية ونقدية، داخلية وخارجية، ملحوظة. فقد ناهز معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة ٥ بالمئة في السنة. وبذلك يكون الناتج المحلي للفرد الواحد قد أصبح في مطلع السبعينيات أربعة أضعاف ما كان عليه في بداية الخمسينيات. وفي أثناء ذلك كانت معدلات التضخم لا تذكر (لم تعرف بعض الارتفاع إلا في النصف الأول من السبعينيات). ولم تشكُ الموازنة من عجز ملحوظ، ولم يكن هنالك وجود للدين الداخلي عملياً. كذلك الأمر بالنسبة للدين الخارجي. فبالرغم من العجز الكبير الذي كان يعانيه الميزان التجاري، فإن الرصيد الصافي للتحويلات المالية من الخارج كان يقوم بسد هذا العجز ويحقق فوائض تزيد باستمرار في حجم الاحتياطي من الذهب والعملات الصعبة، مما كان ينعكس ثباتاً، بل تحسناً في سعر صرف الليرة مقابل العملات الأجنبية.

لا شك في أن هذه الإنجازات على الصعيد الاقتصادي كانت على علاقة وثيقة بمناخ الحرية التي تمتع بها القطاع الخاص. ولكن مما لا شك فيه أيضاً، أن ما كان باستطاعة القطاع الخاص أن يكون المحور الرئيس في حركة النمو لولا إفادته من جملة ظروف سياسية واقتصادية عرفتها المنطقة العربية المجاورة (كاحتلال فلسطين، وقيام أنظمة اقتصادية موجهة، وارتفاع إنتاج النفط وعوائده المالية). هذه الظروف جعلت لبنان بالنسبة للمنطقة في وضع شبه احتكاري على صعيد المزايا الجغرافية والبشرية والسياسية، ودفعت القطاع الخاص إلى أن يلعب بنشاط دور الوسيط في الحركات الثلاث التي أخذت تنمو بسرعة بين المنطقة العربية والعالم الخارجي، نعني: حركة البضائع، حركة الرساميل، وحركة البشر.

ب ـ التنمية غير المتوازنة

تمثلت التنمية غير المتوازنة بسلسلة من الاختلالات والتفاوتات العميقة في البنية الاقتصادية الاجتماعية اللبنانية. هذه أهم مظاهرها:

(١) التفاوت بين القطاعات الاقتصادية

يتمثل هذا التفاوت بطغيان قطاع الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي وارتفاع إنتاجيته على حساب قطاعي الإنتاج الرئيسيين، الزراعة والصناعة، اللذين بقيا يعانيان ضعفاً بنيوياً واضحاً. فقطاع الخدمات الذي كان يساهم عشية الحرب بنحو ٧٠ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، كان يشغل نحو ٥٥ بالمئة من القوى العاملة، في حين أن الزراعة التي لم تساهم بأكثر من ٩ بالمئة من الناتج كانت تشغل حوالى ٢٠ بالمئة من القوى العاملة. أما الصناعة التي كانت تساهم بنحو ١٦ بالمئة من الناتج المحلي،

فكانت تشغل نحو ١٩ بالمئة من القوى العاملة (الباقي من النسب يعود إلى قطاع البناء). هذا مع العلم أن الإنتاج الزراعي المحلي لم يكن يغطي سوى ١٥ بالمئة من الاستهلاك المحلي للمواد الغذائية الرئيسية كالحبوب واللحوم والسكر والألبان.

أما الصناعة، فبالرغم من النمو الذي شهدته في أواخر الستينيات، وبداية السبعينيات، فقد بقيت في طابعها الغالب صناعة استهلاكية خفيفة تستورد معظم موادها الأولية والوسيطة من الخارج، كما أنها لم تتوصل إلى تغطية أكثر من ٣٠ بالمئة من الطلب المحلي على السلع المصنعة.

(٢) التبعية الاقتصادية المفرطة نحو الخارج

كانت أكثر فروع قطاع الخدمات دينامية هي تلك التي تعمل من أجل تلبية الطلب الخارجي (العربي تحديداً)، بحيث إن نحو ٦٠ بالمئة من القيمة المضافة في قطاع الخدمات (أي نحو ثلث الدخل الوطني)، كان يأتي من «تصدير» الخدمات. أما الصناعة والزراعة، فكانتا تصدران على التوالي نحو ٤٥ بالمئة و٣٥ بالمئة من إنتاجهما. أضف إلى ذلك، أن ما يزيد على ثلث الاستثمارات التي وظفت في لبنان طيلة ربع قرن من الزمن كان مصدره خارجياً. وكنتيجة لتوجه الإنتاج المحلي المفرط نحو الخارج وقصوره الكبير عن تلبية الطلب المحلي، شكلت الواردات السلعية نحو ثلاثة أضعاف الصادرات السلعية (نحو ٤٥ بالمئة من الدخل الوطني). وإذا أخذنا الواردات والصادرات من السلع والخدمات مجتمعة، نلاحظ أنها كانت تشكل نحو ١٣٥ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي اللبناني (من أعلى النسب في العالم).

(٣) التفاوت في توزيع الدخل الوطني

بقيت المعلومات المتداولة حول هذا الموضوع عند الأرقام التي خرجت بها بعثة «إرفد» في تحقيقها الميداني الذي أجرته في أوائل السبعينيات، ومفادها أن ٤ بالمئة من السكان يستأثرون بقرابة ثلث الدخل الوطني، وأن ما يقارب نصف السكان هم من فئة الفقراء والمعدمين (لا يحصلون إلا على ١٨ بالمئة من الدخل الوطني). وليس هنالك ما يشير إلى أن توزيع الدخل في لبنان أخذ بعد ذلك مجرى أكثر عدالة، بل على العكس، فقد تبين لنا من حسابات تقريبية قمنا بها لتوزيع الدخل الوطني على الفئات الاقتصادية الاجتماعية في أوائل السبعينيات، أن ٢,٥ بالمئة من القوى العاملة، وهي فئة أصحاب الأعمال في التجارة والفنادق والمصارف، تستأثر بنحو ثلث الدخل الوطني، في حين أن فئة الأجراء والمياومين التي كانت تشكل نحو ٦٥ بالمئة من القوى العاملة كانت تحصل بمجموعها على ثلث الدخل أيضاً.

(٤) التفاوت بين المناطق

لقد استقطبت بيروت ومحيطها القريب من جبل لبنان معظم النشاط الاقتصادي بشقيه السلعي والخدمي. ففي هذه الدائرة الضيقة من الأراضي اللبنانية تركز مجمل النشاط الخدمي المتوجه نحو الخارج من تجارة خارجية وترانزيت وسياحة ونشاط مصرفي، ونشاط إعلامي. وتركز فيها أيضاً الجزء الأكبر من النشاط الخدمي المتوجه نحو الطلب المحلي: تجارة الجملة، الخدمات الإدارية والتعليمية والصحية والثقافية (٧٥ بالمئة من الجسم الإداري، ٨٠ بالمئة من المؤسسات التعليمية الخاصة، جميع مؤسسات التعليم العالي، ٧٠ بالمئة من أسرة المستشفيات). أما على صعيد الإنتاج السلعي، فإن الدائرة نفسها استقطبت نحو ٧٠ بالمئة من المؤسسات الصناعية، ونحو ٦٥ بالمئة من حركة التشييد والبناء. وهكذا كان على بقية المناطق اللبنانية أن تتقاسم أقل من ثلث النشاط الاقتصادي في البلاد. مع العلم أن تقاسم هذا الثلث بين المناطق اللبنانية جرى أيضاً بشكل واضح التفاوت.

(٥) الهجرة والبطالة

أدى تركز النشاط الاقتصادي والخدمات الاجتماعية في بيروت ومحيطها إلى تفريغ الريف اللبناني من سكانه، فبعد أن هاجر قسم منهم نحو الخارج، حيث بلغ معدل الهجرة نحو عشرة آلاف في السنة، توجه قسم آخر نحو بيروت وضواحيها التي استقطبت نحو نصف سكان لبنان. لكن العاصمة بقيت عاجزة عن تأمين أعمال منتجة لجميع النازحين، فكانت النتيجة استقرار معدل البطالة عند مستوى مرتفع (٨,١ بالمئة من مجموع القوى العاملة) وتفشي الأعمال الهامشية على نطاق واسع، وهذا ما عمل على تكوين حزام من البؤس عريض حول بيروت.

على قاعدة هذه التفاوتات، شهد النصف الأول من السبعينيات تصاعد حركة مطلبية انخرطت فيها فئات اجتماعية كثيرة (طلاب، عمال، مزارعون، سكان مناطق محرومة. . . إلخ)، وكانت بذلك من الأسباب الرئيسية التي أدت إلى اندلاع الحرب.

ثالثاً: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للحرب الأهلية[٢]

في وقت كان فيه لبنان بأمس الحاجة إلى سياسة تعمل على تحويل نموه الاقتصادي المميز إلى تنمية اقتصادية اجتماعية متكاملة، جاءت الحرب الأهلية، لتضع حداً لحركة النمو نفسها، وتراكم على الاختلالات البنيوية السابقة كم من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية على غاية من الخطورة.

---

(٢) الأرقام الواردة تحت هذا العنوان مأخوذة من: المصدر نفسه.

١ ـ أثر الحرب في القطاع العام

شهدت الساحة اللبنانية خلال الحرب، جملة من الظواهر، تشير من حيث مدلولاتها إلى اتجاهين متناقضين ظاهرياً في ما يتعلق بالقطاع العام: **اتجاه** نحو المزيد من تقليص دور الدولة على الصعيد الاقتصادي، حيث نلاحظ أن الميليشيات وقوى الأمر الواقع قد قامت بتجريد الدولة من معظم سلطاتها السياسية والأمنية والإدارية، مما جعلها عاجزة عن تحصيل القسم الأكبر من موارد الخزينة المالية، سواء الضرائب والرسوم العادية أو بدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة (كهرباء، مياه، اتصالات سلكية ولاسلكية... إلخ) وتحول جزء كبير من هذه الموارد، خصوصاً الرسوم الجمركية، إلى صناديق الميليشيات.

أما الاتجاه **الآخر** فيتمثل بازدياد نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي، حيث أصبحت تشكل نحو ٥٠ بالمئة من هذا الأخير. وهذه الظاهرة ارتبطت بعاملين رئيسيين: **الأول** هو تدهور قيمة الناتج المحلي الإجمالي (كما سنرى لاحقاً)، **والثاني** يتمثل بارتفاع حجم الدعم لعدد من السلع الأساسية المستوردة (قمح، مشتقات نفطية)، الناتج بدوره من تدهور سعر صرف الليرة، بالإضافة إلى تحمل الخزينة العامة تكاليف عدد من الخدمات الأساسية (كهرباء، مياه، اتصالات سلكية ولاسلكية) التي حالت ظروف الحرب دون أن تتمكن الأجهزة الحكومية من تحصيلها من المستهلكين.

٢ ـ أثر الحرب في الإنتاج

إذا وضعنا جانباً الخسائر في رأس المال البشري التي ترتبت على الحرب (عشرات الألوف من القتلى والمعوقين ومئات الألوف من المهاجرين إلى الخارج)، نلاحظ أن الحرب قد ألحقت خسائر فادحة في رأس المال المادي، من البنى التحتية والمرافق العامة (شبكات المواصلات والاتصالات، شبكات المياه والكهرباء والصرف الصحي... إلخ)، إلى الأبنية الحكومية والسكنية، مروراً بالمنشآت الاقتصادية. وقد قدرت الخسائر التي مني بها رأس المال الوطني المادي مباشرة بنحو ٢٥ مليار دولار. كذلك جعلت الحرب، التي استمرت أكثر من ١٦ عاماً، رأس المال المادي الذي لم يطله الدمار والخراب يتقادم، من دون أن يكون هنالك إمكانية لاستبداله. وإذا أضفنا توقف عجلة النشاط الاقتصادي لفترات طويلة بسبب المعارك، لارتفع مجموع الخسائر التي حلت بالاقتصاد اللبناني إلى نحو ٥٠ مليار دولار.

٣ ـ المحصلة الاقتصادية الاجتماعية العامة للحرب

أ ـ المحصلة على الصعيد الاقتصادي

(١) ضمور الناتج المحلي الإجمالي: ففي عام ١٩٨٩ لم يشكل هذا الناتج بالأسعار الثابتة سوى ٥٤ بالمئة من قيمته في عام ١٩٧٤. وتنخفض هذه النسبة إلى ٤٤ بالمئة في ما يتعلق بالناتج المحلي الإجمالي للفرد.

(٢) في عام ١٩٨٩ وصلت نسبة العجز في الموازنة إلى ٩٧ بالمئة من مجموع النفقات، وإلى ٣٨ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. وبذلك أصبح الدين العام الداخلي المتراكم نحو ٧٧ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، وأصبح حجم الفوائد المترتبة على هذا الدين في العام نفسه، نحو ٩ مرات حجم الإيرادات الضريبية.

(٣) في عام ١٩٨٩ أصبحت قيمة الليرة اللبنانية مقابل الدولار الأمريكي نحو ٢١٢ مرة أقل من قيمتها في العام ١٩٧٤.

(٤) بلغ المعدل الوسطي للتضخم على امتداد الفترة (١٩٨٢ ـ ١٩٨٩) نحو ١٠٠ بالمئة سنوياً.

(٥) باستثناء الديون المترتبة على شراء السلاح، قدرت نسبة الدين العام الخارجي في عام ١٩٨٩ بنحو ١٥ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي.

ب ـ المحصلة على الصعيد الاجتماعي

(١) في عام ١٩٨٩ لم يعد الحد الأدنى للأجور يعادل سوى ثلث قيمته الحقيقية في عام ١٩٧٤. أما الأجر الوسطي، فقد هبط خلال الفترة نفسها إلى ٢٧ بالمئة من قيمته (هذا مع العلم أن نحو ٦٥ بالمئة من القوى العاملة كانت تعيش من الرواتب والأجور أو ما شابهها). كذلك فقد أصاب التقديمات الاجتماعية (من ضمان صحي وتعويضات عائلية) ما أصاب الأجور من ضمور في قيمتها الحقيقية.

(٢) على الرغم من زخم الهجرة نحو الخارج، حيث قدر الرصيد الصافي للمهاجرين بين عامي ١٩٧٥ و١٩٩٠ بنحو ٥٠٠ ألف مهاجر، فإن معدل البطالة استمر في الارتفاع، فبلغ في أواخر الثمانينيات، وبحسب أكثر التقديرات جدية، نحو ١٢ بالمئة من مجموع القوى العاملة.

(٣) تدهورت كثيراً، ومن الناحيتين الكمية والنوعية، الخدمات الاجتماعية، خصوصاً الخدمات التعليمية والصحية، وخدمات النقل والإنارة، إضافة إلى ارتفاع أسعارها.

(٤) تسببت الحرب بالنزوح القسري لما يقارب ربع السكان (حيث قدر عدد

السكان الذين اضطروا إلى ترك أماكن إقامتهم العادية، إلى مناطق أخرى بنحو ٨٠٠ ألف مواطن).

(٥) في عام ١٩٩٣ قدر عدد الذين يعيشون تحت خط الفقر بنحو ٢٨ بالمئة من مجموع السكان.

رابعاً: سياسة النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار(٣)

دخل لبنان إذن مرحلة السلام في أوائل التسعينيات مع أزمة اقتصادية اجتماعية تفوق من حيث شمولها وحدتها الأزمات التي عرفتها البلدان النامية في الثمانينيات واستدعت منها الالتزام ببرامج الإصلاح الهيكلي. ومع ذلك، فإن لبنان لا يزال إلى الآن يفتقر إلى دليل رسمي، معلن سلفاً، في مجال الإصلاح الاقتصادي، أي وجود سياسة رسمية معلنة ومحددة الأهداف والوسائل بشكل واضح ومتناسق. طبعاً لا يعني ذلك أن السلطات المسؤولة ظلت مكتوفة الأيدي تجاه الوضع الاقتصادي الذي ترتب على الحرب. فالواقع أن ما سمي بمسيرة «النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار» قد انطلقت بزخم واضح منذ أربع سنوات، إلا أن هذه المسيرة لا تزال عبارة عن مجموعة من الإجراءات والتدابير العملية المتناثرة، التي لا يمكن ردها إلى إطار مرجعي شامل ومتكامل محدد رسمياً بشكل قانوني (خطة أو برنامج)، وإنما هناك بعض التوجهات العامة التي نجدها في عدد من الوثائق الرسمية وشبه الرسمية (التي لم تأخذ، باستثناء فذلكات الموازنة العامة السنوية، مجراها القانوني الكامل)، وتصريحات المسؤولين وخطبهم وعدد من التقارير التي وضعها بطلب من المسؤولين خبراء محليون وأجانب، وفي مقدمة هؤلاء خبراء البنك الدولي وخبراء صندوق النقد الدولي، بالإضافة إلى الصيغ المختلفة لـ «خطة النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار» التي لم يحظ أي منها بموافقة السلطة التشريعية. وعليه لا يبقى من سبيل إلى تقويم سياسة النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار المأخوذ بها حالياً في لبنان سوى متابعة هذه التوجهات العامة بتقاطعاتها مع ما تم حتى الآن اتخاذه من إجراءات وتدابير عملية. وفي ما يلي سنحاول في مرحلة أولى التعرف إلى التوجهات العامة لسياسة النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار. وفي مرحلة ثانية سنتناول المحاور الرئيسية لهذه السياسة بقدر من التفصيل، ولا سيما في ما يتعلق بالخطوات العملية التي أخذت في إطارها، على أن ننتقل في مرحلة ثالثة إلى محاولة رصد النتائج التي أسفرت عنها إلى الآن، السياسة المذكورة، مفردين في نهاية المطاف، مبحثاً خاصاً لسياسة الخصخصة.

---

(٣) الأرقام الواردة تحت هذا العنوان مأخوذة من فذلكات الموازنة العامة، وتقارير مصرف لبنان، وتقارير بنك عودة للأعوام ١٩٩٤ ـ ١٩٩٥.

١ ـ التوجهات العامة لسياسة النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار

في السنة التي تلت مباشرة الوصول، في أواخر عام ١٩٨٩، إلى اتفاق الطائف الذي وضع حداً للحرب الأهلية، لم تولِ السلطات المسؤولة أي اهتمام يذكر بالشأنين الاقتصادي والاجتماعي. فقد كان رهانها على أنه بمجرد وقف الحرب واستتباب الأمن، فإن الرساميل الخاصة ستتدفق على لبنان وستنهال عليه في الوقت نفسه المساعدات الخارجية، ولا سيما من الأشقاء العرب. وبذلك تجد المشاكل الاقتصادية والاجتماعية الموروثة من الحرب، حلولاً بشكل تلقائي، أو على الأقل سيصبح حل هذه المشاكل من الأمور اليسيرة على المسؤولين. وقد ساعد في ترسيخ هذا الاعتقاد أن اتفاق الطائف ترافق مع إعلان الجهات الخارجية الراعية للاتفاق عن إنشاء صندوق دولي لمساعدة لبنان على إعادة الإعمار. وقد جرى بالفعل، بعد ذلك تحديد موعد الإعلان عن قيام هذا الصندوق في أواخر صيف ١٩٩٠.

وبعد أن تم التوصل إلى تحقيق خطوات حاسمة على صعيد وقف التقاتل واستتباب الأمن، كان العام ١٩٩٠ يوشك على الانتهاء، ومعه انتهى عام كأعوام الحرب السابقة، إن لم يكن أسوأ، من حيث الأداء الاقتصادي. فإلى الأضرار والخسائر الناتجة من المواجهات العسكرية والسياسية، أضيفت الخسائر والأضرار التي ألحقتها حرب الخليج الثانية، بالاقتصاد اللبناني، والمتمثلة بانخفاض التحويلات المالية وانخفاض الصادرات، من جهة، والخسائر التي مني بها اللبنانيون في العراق والكويت، والأعباء التي رتبتها عودتهم إلى الوطن من جهة ثانية.

بعد دخول لبنان مرحلة السلام الفعلي في بداية ١٩٩١ أخذت ضرورة الاهتمام بالوضع الاقتصادي تتقدم شيئاً فشيئاً نحو الواجهة، خصوصاً أن وقف الاقتتال واستتباب الأمن لم يأتيا بتحقيق الآمال المعقودة عليهما، إن كان لجهة الإقبال الكثيف من القطاع الخاص المقيم والمهاجر على الاستثمار في لبنان، أو لجهة تدفق المساعدات الخارجية (ونشير بهذا الخصوص إلى أن لبنان لا يزال إلى الآن ينتظر الإعلان عن إنشاء الصندوق الدولي لمساعدته على إعادة الإعمار). فكان لا بد والحال هذه من إنهاء فترة الانتظار والتفكير جدياً بسلوك طريق أخرى لمواجهة الاختلالات الآخذة بالتفاقم. وبدأت هكذا مسيرة عامين من المحاولات لصوغ سياسة رسمية تضفي على هذه المواجهة طابعاً جدياً وفعالاً. وقد صبت المحاولات المذكورة في اتجاهين رئيسيين:

ـ في الاتجاه **الأول**، كانت هنالك محاولات لصوغ مجموعة من التوجهات والإجراءات لمواجهة التردي في الوضع المعيشي بشكل عام عن طريق تحقيق نوع من الاستقرار المالي والنقدي وتنشيط الاستثمار الخاص. وفي هذا السياق، عهد إلى خبراء محليين وخبراء من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بوضع تقارير عن

الاقتصاد اللبناني تتضمن اقتراحات بمعالجة الاختلالات التي يعانيها.

- أما في الاتجاه الثاني، فقد جرت محاولة لوضع خطة لإعادة إعمار البنى التحتية، وقد عهد بهذه المهمة إلى شركة أمريكية خاصة.

على الصعيد العملي لم يؤخذ في العامين ١٩٩١ و١٩٩٢ سوى عدد محدود من الإجراءات التي تهدف إلى تثبيت الوضعين المالي والنقدي، ومن أبرزها زيادة الرسوم الجمركية على بعض السلع الكمالية والتخلي عن دعم القمح المستورد والمحروقات، والتحول في تمويل عجز الموازنة من خلق النقود إلى إصدار سندات خزينة بفوائد مرتفعة، أجبرت المصارف الخاصة على الاكتتاب فيها بنسبة معينة من ودائعها بالعملة الوطنية، إلا أنه تحت ضغط الأزمة المعيشية المتفاقمة، لجأت الحكومة إلى زيادة الأجور والرواتب بنسب عالية، مما أطلق موجه جديدة من التضخم الجامح، وزاد في الاختلالات المالية والنقدية التي تسببت فيها الحرب. وبقيت عملية إعادة الإعمار تراوح مكانها عملياً بسبب الافتقار إلى التمويل الخارجي. وبهذا الخصوص نلاحظ أن البنك الدولي والمجموعة الاستشارية التي شكلها لمساعدة لبنان في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩١، ربط بين تسريع عملية التمويل وتحقيق إنجازات ملموسة في مجال الاستقرار المالي والنقدي. ولهذه الأسباب مجتمعة لم تبد الاستثمارات الخاصة اللبنانية وغير اللبنانية حماساً للتوظيف في لبنان.

ولم تنطلق سياسة النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار بصورة جدية إلا مع مجيء السيد رفيق الحريري إلى رئاسة الحكومة في أواخر عام ١٩٩٢. وفي ما يلي قراءة سريعة للتوجهات العامة لهذه السياسة التي تستند في قسم رئيسي منها إلى ما كانت تقارير مؤسسات «بروتون وودز» قد جاءت به من اقتراحات، بخصوص الإصلاحات الاقتصادية والمالية والنقدية. أما بخصوص إعادة الإعمار، فقد جاءت هذه السياسة مستندة إلى «خطة النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار» التي كانت قد وضعتها شركة «باكتل» بالتعاون مع «دار الهندسة»[٤]. وسنحاول من خلال هذه القراءة تحديد مواضع الالتقاء والاختلاف بين هذه السياسة وسياسة الإصلاح الهيكلي التي تأخذ بها في الوقت الحاضر الكثرة من البلدان النامية.

تعتبر سياسة النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار المأخوذ بها في الوقت الحاضر أن مهمتها بشكل عام هي معالجة النتائج التي ترتبت على الحرب الأهلية على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي. ولذلك فإن الهدف الرئيسي الذي يجب أن تسعى وراءه هذه السياسة هو: وضع الاقتصاد اللبناني على سكة النمو المتواصل، أي تحقيق

---

(٤) لبنان، مجلس الإنماء والإعمار، «خطة النهوض الاقتصادي»: خلاصة المرحلة الأولى، ٤ مج (بيروت: دار الهندسة؛ شركة بكتل الدولية، ١٩٩١).

معدلات نمو مرتفعة في الناتج المحلي الإجمالي تعوض بأقصى سرعة ممكنة الخسائر التي مني بها لبنان بفعل الحرب. ويكون إطلاق عملية النمو من جديد عندما يجري الاستثمار على نطاق واسع في القطاعات الإنتاجية. وهذا الأمر هو بالدرجة الأولى شأن القطاع الخاص، وما على الدولة إلا أن تقوم بتوفير البيئة والمناخ الصالحين لكي ينجز القطاع الخاص مهمته بالكفاءة والفعالية المطلوبتين. وانطلاقاً من الظروف التي خلقتها الحرب يتطلب توفير البيئة والمناخ اللازمين لعمل القطاع الخاص من الدولة في لبنان أن تقوم بمهام ثلاث رئيسية هي:

أولاً: إعادة إعمار البنى التحتية والمرافق العامة التي أصابها الدمار أو تقادمت خلال الحرب، وتحديثها بشكل يؤهل لبنان لدخول معترك التنافس الإقليمي الشديد الذي سيترتب على دخول المنطقة مرحلة السلام بعد تسوية الصراع العربي - الصهيوني. وهذا الجانب (إعادة الإعمار)، لا يحتل في سياسات الإصلاح الاقتصادي الهيكلي الأهمية نفسها التي يحتلها في سياسة النهوض الاقتصادي في لبنان، مما يجعل هذه الأخيرة باهظة الكلفة، ويحتم من حيث المبدأ ازدياد حجم المديونية في لبنان، وذلك على عكس ما هو متوقع من سياسات الإصلاح الاقتصادي في غيره من البلدان.

ثانياً: تحقيق الاستقرار النقدي والمالي، وفي هذا الجانب تتقاطع سياسة النهوض الاقتصادي في لبنان إلى حد بعيد مع سياسات الإصلاح الاقتصادي في غيره من البلدان، إن كان لناحية العمل على زيادة إيرادات الخزينة (خصوصاً من الضرائب والرسوم غير المباشرة وزيادة أسعار الخدمات التي تقدمها المرافق العامة وتحسين جباية الضرائب بشكل عام)، أو لناحية خفض الإنفاق العام (إلغاء الدعومات التي تحظى بها بعض السلع والخدمات، وتجميد الرواتب والأجور، والتخفيف من الهدر، وتقليص النفقات غير المنتجة بشكل عام).

ثالثاً: تعزيز الأطر المؤسسية والتنظيمية القائمة. في ما يتعلق بهذا الجانب تتميز سياسة النهوض الاقتصادي في لبنان بشكل واضح من سياسة الإصلاح الاقتصادي التي يرعاها البنك الدولي، فهذه الأخيرة تقوم، كما سبق ولاحظنا، على مبدأي: إطلاق الحرية لقوى السوق التي تكبلها في البلدان المعنية لوائح تنظيمية جامدة وقيود كثيرة، وتقليص حجم القطاع العام الكبير إلى حدوده الدنيا، في حين أن دور الدولة في لبنان كان محدوداً جداً، سواء على الصعيد التنظيمي للأسواق، أو على صعيد حجم القطاع العام وبنيته. وقد بقي الحال في الحرب على ما كان عليه تقريباً، باستثناء تضخم الإنفاق العام للأسباب التي سبق وذكرناها، والذي تدخل معالجته في إطار سياسة التثبيت المالي والنقدي. من هنا فإن التوجهات العامة لسياسة النهوض الاقتصادي في لبنان ركزت بشكل رئيسي على أمرين: ضرورة تحسين أداء القطاع العام من جهة، وتعزيز الأطر المؤسسية والتنظيمية الداعمة لنشاط القطاع الخاص من جهة ثانية.

في ما يتعلق بتحسين أداء القطاع العام، تم التركيز على ناحيتين: الناحية **الأولى**، وهي ضرورة القيام بإصلاح جذري للإدارة الحكومية لناحية تسريح الفائض من الموظفين، ورفع كفاءة هؤلاء بإعادة تدريبهم، وإدخال المعلوماتية في العمل الإداري، ومكافحة الفساد، وتحسين الرواتب، وتطبيق مبدأ الثواب والعقاب، ومنع التدخلات السياسية... إلخ.

أما الناحية **الثانية**، فهي ضرورة العمل على تحسين أداء المؤسسات والمرافق العامة، ويكون ذلك من خلال إعادة إعمارها مادياً، وإعادة هيكلتها فنياً، وإعادتها إلى حالة التوازن مالياً. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن انصباب الاهتمام على تحسين أداء القطاع العام لم يستبعد مبدأ الخصخصة، إنما كانت التوجهات العامة تربط في أكثر الأحيان ضرورة الخصخصة باحتمالات فشل محاولات تحسين أداء القطاع العام.

أما في ما يتعلق بتعزيز الأطر المؤسسية والتنظيمية الداعمة لنشاط القطاع الخاص، فقد ركزت التوجهات العامة، بالإضافة إلى إصلاح الإدارة العامة وتحديثها، على ضرورة تطوير الإطار المؤسسي لتمويل القطاع الخاص، مع ما يقتضيه ذلك من إعادة هيكلة وتحديث للقطاع المصرفي التجاري، وإعادة هيكلة المؤسسات المتخصصة بالتمويل المتوسط والطويل الأجل لقطاعات الصناعة والزراعة والإسكان والسياحة، وخصخصة هذه المؤسسات، بالإضافة إلى إقامة سوق مالية متطورة. وركزت التوجهات العامة كذلك، على الصعيد نفسه، على ضرورة تقديم مجموعة من المحفزات إلى القطاع الخاص، تدفعه إلى زيادة حجم استثماراته: تسهيلات ضريبية وجمركية، إقامة مناطق صناعية وتجارية حرة وغير حرة، ضغط الأجور... إلخ.

أخيراً، لا بد من الإشارة إلى أن سياسة النهوض الاقتصادي لم تتضمن توجهات خاصة على الصعيد الاجتماعي، فهي تعتبر ضمناً أن وقف التضخم وتفعيل الخدمات الاجتماعية (الصحية والتعليمية... إلخ) وتحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي، هي من الأمور الكفيلة بحل المشاكل الاجتماعية التي خلفتها الحرب. هذا وكان خبراء البنك الدولي قد أشاروا إلى أنه ليس من المنتظر أن تؤتي سياسة الاستقرار وإعادة الإعمار ثمارها سريعاً، وأن الانعكاسات السلبية للإصلاحات المالية ستكون مباشرة. ونظراً إلى أن اعتماد سياسات اجتماعية فعالة هو من الأمور الصعبة في وضع لبنان الحالي، فإنه من الممكن أخذ بعض الإجراءات، كإصدار طوابع طعام أو قسائم «كيروزين» لتأمين الحاجات الأساسية للشرائح الفقيرة واعتماد تعرفة مخفضة لاستهلاك الكهرباء الذي يقل عن ١٠٠ كيلووات في الشهر. هذا مع العلم أن الاعتبار الرئيسي في تعيين الإجراءات على الصعيد الاجتماعي هو مدى استعداد الهيئات غير الحكومية لمواصلة نشاطاتها خلال المرحلة الانتقالية في قطاعات الصحة والتعليم، لكي يجري في ضوء ذلك تحديد الإجراءات التي يجب أن تركز الحكومة على تنفيذها.

٢ ـ سياسة النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار على صعيد التطبيق

أ ـ المراحل التي قطعتها عملية إعادة الإعمار

منذ عام ١٩٩٢ وإلى الآن، صدرت صيغ عديدة لما يسمى بخطة النهوض الاقتصادي، صيغ مختلفة من حيث سنة الأساس، ومن حيث مداها الزمني (ثلاثية، خماسية، عشرية، ثلاث عشرية). هذا وتجدر الإشارة إلى أن هذه الخطة بمختلف صيغها، ما هي إلا عبارة عن لائحة بالمشاريع المزمع تنفيذها في مجال البنى التحتية مع الكلفة المقدرة لكل منها. إن أياً من هذه الصيغ لم يقر حتى الآن من قبل السلطة التشريعية، مع أن العمل جارٍ على قدم وساق في تنفيذ أكثرية المشاريع التي تتضمنها.

وإذا ما حصرنا اهتمامنا في الصيغة الأخيرة لخطة النهوض وإعادة الإعمار نلاحظ أنها تمتد على ١٣ سنة (١٩٩٥ ـ ٢٠٠٧)، وترمي إلى إقامة شبكة من البنى التحتية الحديثة في جميع المجالات، قدرت كلفتها بنحو ١٨ مليار دولار بالأسعار الثابتة لعام ١٩٩٥، وبنحو ٢٢,٥ مليار دولار بالأسعار الجارية. هذا وتستأثر البنى التحتية المادية الاقتصادية والاجتماعية (كهرباء، اتصالات، مواصلات، طرقات، مياه، صرف صحي، تعليم، صحة، إسكان..) بنحو ٨٤ بالمئة من الاعتمادات المرصودة للخطة، في حين أن الاعتمادات المرصودة لتأهيل البنى التحتية الإدارية الحكومية تشكل نحو ٨ بالمئة من مجموع الاعتمادات، والباقي أي نحو ٨ بالمئة من مجموع اعتمادات الخطة مرصود للقطاعات المنتجة (الزراعة، والصناعة، والخدمات)، ويذهب بمعظمه لتطوير مطار بيروت وإقامة مناطق حرة. أما مصادر تمويل الخطة، فتتوزع كما يلي من ٥ بالمئة إلى ١٥ بالمئة هبات؛ ٣٥ بالمئة قروض من مؤسسات دولية وإقليمية؛ ٢٣ بالمئة قروض من السوق المحلية؛ ٣٨ بالمئة من الفوائض التي ستحققها الموازنة العامة بعد العام ٢٠٠٠.

هذا وتتوقع الخطة أن يقوم القطاع الخاص من ناحيته باستثمار نحو ٤٢ مليار دولار خلال الفترة (١٩٩٥ ـ ٢٠٠٠) إلى نحو ٦٠ مليار دولار من المفترض أن ينتج منها معدل نمو سنوي في الناتج المحلي الإجمالي قدره ٨ بالمئة، فيتضاعف بذلك دخل الفرد اللبناني.

على صعيد التنفيذ نلاحظ أنه قد تم إنجاز برنامج تأهيل معامل الطاقة الكهربائية، وأعيد ترميم وتمديد شبكات النقل والتوزيع في هذا القطاع. كما تم توسيع شبكة الهاتف العادي، واستحدثت شبكة للهاتف الخليوي (النقال)، وبدأ تنفيذ مشاريع تأهيل شبكات الطرق الدولية والفرعية، ومشاريع استكمال الأوتوستراد الساحلي. وتم تلزيم أشغال توسيع وتطوير مطار ومرفأ بيروت، وتلزيم أشغال بناء المستشفى الحكومي وبناء الجامعة الرسمية. وأشرف إنجاز البنى التحتية للوسط التجاري لبيروت على الانتهاء.

وفي المحصلة وصل حجم التمويل الخارجي المتاح الآن لإعادة الإعمار إلى نحو ٤ مليارات دولار تغطي نحو ٦٥ بالمئة من الكلفة المقدرة للمرحلة الأولى (١٩٩٥ ـ ٢٠٠٠) من خطة (١٩٩٥ ـ ٢٠٠٧).

ب ـ إجراءات الاستقرار النقدي والمالي

تمثل أبرز الإجراءات على الصعيد النقدي بالتحول من الاعتماد بشكل رئيسي على خلق النقود لتمويل العجز في الموازنة، إلى الاعتماد بشكل رئيسي على إصدار سندات الخزينة، أجبر الجهاز المصرفي على الاكتتاب فيها بنسبة ٦٠ بالمئة من ودائعه بالليرة اللبنانية، وذلك لقاء فوائد مرتفعة بلغت في بعض الأحيان ٤٢ بالمئة في السنة.

بالإضافة إلى ذلك، عمدت السلطات اللبنانية إلى ضبط الزيادات على الرواتب والأجور التي كانت تأتي دائماً أقل بشكل واضح من معدلات التضخم المحققة.

وعلى الصعيد المالي، كانت أبرز الإجراءات هي تلك التي اتخذت في مجال زيادة الإيرادات، والتي تناولت بشكل خاص زيادة عدد من الضرائب والرسوم غير المباشرة (رسوم الطوابع المالية وجوازات السفر، التسجيل العقاري، إقامة الأجانب، تسجيل السيارات، المشروبات الروحية، الملاهي، الفنادق، السينما، والرسوم القضائية. . .)، وزيادة كبيرة في أسعار الخدمات العامة (الكهرباء، المياه، الهاتف، النظافة العامة)، بالإضافة إلى استحداث عدد من الضرائب والرسوم الجديدة (وأبرزها الرسوم على تسوية مخالفات البناء)، وبعض الإجراءات التي تناولت تحسين الجباية الضريبية بشكل عام (كإعادة هيكلة وزارة المال). هذا في حين جرى تخفيض سقف الضريبة على أرباح الأشخاص والشركات إلى ١٠ بالمئة فقط.

أما لناحية النفقات، فلم تستطع السلطات المسؤولة حتى الآن القيام بإجراءات من شأنها تخفيض الإنفاق العام أو حتى ترشيده بشكل ملموس. فمقابل الضغط الذي تمارسه على ارتفاع الرواتب والأجور في القطاع العام، نراها تتوسع في الإنفاق العسكري والأمني، وتقوم بخلق أجهزة إدارية جديدة لا مبررات كافية لاستحداثها، بالإضافة إلى استمرار أبواب الهدر التقليدية مشرعة، ولا سيما في ما يتعلق بالتواني عن تحصيل أسعار الكهرباء من أكثرية المستهلكين وتلزيم مشروعات الأشغال العامة بالتراضي.

ج ـ الإجراءات على صعيد تطوير الأطر المؤسسية والتنظيمية للنشاط الاقتصادي

لم تنجح السلطات المسؤولة حتى الآن بتحسين أداء القطاع العام، إذ إن محاولة الإصلاح الإداري انتهت إلى فشل ذريع، وبقيت الإدارة الحكومية على غاية من الاهتراء، في حين أن التحسن الملحوظ في المنشآت والمرافق العامة على صعيد

التجهيزات والمعدات لم يقابله تحسن في المستوى الفني والإداري للكادر البشري. لذلك فإن أوساط سياسية واقتصادية عديدة، عادت إلى الكلام بصوت مرتفع على ضرورة الخصخصة.

أما في ما يتعلق بتطوير الأطر المؤسسية والتنظيمية الداعمة لنشاط القطاع الخاص، فأبرز ما تم على هذا الصعيد كان اتخاذ جملة من الإجراءات الهادفة إلى تنشيط السوق المالية، ومن بينها عودة البورصة إلى العمل من جديد، إلا أن حجم المبادلات فيها لا يزال متواضعاً. كذلك أعيدت هيكلة مصرف الإنماء الصناعي والسياحي بحيث أصبح القطاع الخاص المساهم الأكبر في رأسماله (٨٠ بالمئة)، إلا أن هذا المصرف لم يبدأ نشاطه بعد بسبب التحفظات التي يبديها القطاع الخاص تجاه الإطار التنظيمي المقترح من قبل الحكومة. ومن ناحية ثانية، وفي إطار تشجيع الاستثمار الخاص، تم تخفيض سقف الضريبة على دخول الأفراد والشركات إلى ١٠ بالمئة بعد أن كان في حدود ٣٥ بالمئة، وفي الإطار نفسه أطلقت مشاريع عديدة لإقامة مناطق صناعية وتجارية حرة.

د ـ الإجراءات على الصعيد الاجتماعي

لم تتضمن سياسة النهوض الاقتصادي، كما هي الحال في سياسات الإصلاح الهيكلي، برنامجاً اجتماعياً خاصاً يتناول الفئات المتضررة من تطبيق هذه السياسات، وإنما تضمنت بعض الإجراءات التي من شأنها التخفيف من معاناة الفئات ذات الدخل المحدود، ومنها تخفيض الضريبة على الرواتب والأجور، ومنح الموظفين تعويضات نقل، واستمرار وزارة الصحة في تحمل جزء من كلفة استشفاء الفئات التي لا تستفيد من تقديمات الضمان الاجتماعي.

٣ ـ النتائج

أ ـ النتائج على صعيد إعادة الإعمار

كما ذكرنا سابقاً، انطلقت ورش تأهيل البنى التحتية في جميع الاتجاهات، وبعض منها أخذ يؤتي ثماره، فتحقق تحسن ملموس في تقديم عدد من الخدمات الأساسية: الكهرباء، الهاتف، النظافة البلدية، وتم تأهيل شبكة الطرق الدولية والفرعية. كما تم تأهيل أبنية معظم المدارس الحكومية، إلا أن هذا التحسن يتركز بصورة رئيسية في العاصمة بيروت ومحيطها الجغرافي القريب.

ب ـ النتائج على صعيد الاستقرار النقدي والمالي

الإنجاز الأبرز لهذا الخصوص ينحصر في المجال النقدي. فقد هبطت معدلات

التضخم إلى ما بين ١٠ و١٥ بالمئة في السنة بعد أن ناهزت في السنوات السابقة ١٠٠ بالمئة كمعدل وسطي في السنة.

وأخذ سعر صرف الليرة يتحسن تدريجياً، وانخفضت نسبة الدولرة إلى نحو ٥٥ بالمئة من الكتلة النقدية بعد أن كانت قد بلغت نحو ٨٨ بالمئة. وما كان لهذه الإنجازات أن تتحقق لولا اعتماد سياسة الفوائد العالية على سندات الخزينة، والتي ترتب عليها، كما سنرى لاحقاً، نتائج بالغة السلبية على الصعد المالية والاقتصادية والاجتماعية الأخرى، خصوصاً لناحية تقليص الموارد المالية المتاحة للاستثمار في القطاعات المنتجة والخالقة لفرص العمل. أما في المجال المالي، فإن السياسة الرسمية، وللأسباب التي ذكرناها أعلاه، لم تنجح بخفض العجز في الموازنة بشكل ملحوظ، بحيث إن هذا العجز استقر في السنوات الماضية في مستوى يزيد على ٥٠ بالمئة من حجم الإنفاق. وبذلك تضخم حجم الدين العام الداخلي، فبلغ في الوقت الحاضر نحو ٩٠ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، وأصبحت كلفة خدمة هذا الدين تقارب ٨٠ بالمئة من الإيرادات العادية للموازنة. وإذا ما أضفنا الدين العام الخارجي، لارتفع حجم الدين العام الإجمالي إلى ما يزيد على ١١٠ بالمئة من حجم الناتج المحلي الإجمالي.

ج ـ النتائج على الصعيد الاقتصادي

حقق الناتج المحلي الإجمالي في الفترة (١٩٩٣ ـ ١٩٩٥) معدل نمو مرتفعاً نسبياً ناهز ٧ بالمئة كمتوسط في السنة. وارتبط هذا النمو بشكل رئيسي بتدفق كثيف للرساميل الخاصة من الخارج (بلغ كمتوسط ٥ مليارات دولار في السنة)، إلا أن هذه الرساميل وظفت في معظمها في شراء سندات الخزينة وفي قطاع العقارات. ولم يحظ قطاع الخدمات إلا بالنزر القليل من التوظيفات، في حين أن نصيب قطاعي الزراعة والصناعة منها كان معدوماً تقريباً. وعلى كل، فإن حجم التحويلات المالية من الخارج عاد في عام ١٩٩٦ إلى الضمور، وعاد معه معدل النمو إلى الانخفاض، فلم يكن من المقدر لهذا الأخير أن يزيد على ٣ بالمئة في عام ١٩٩٦. ولا تزال حالة الركود مستمرة في هذا العام (١٩٩٧).

د ـ النتائج على الصعيد الاجتماعي

لما كانت القطاعات الرئيسية المنتجة والخالقة لفرص العمل قد بقيت في حالة ركود، فليس من المنتظر أن يحقق معدل البطالة (الذي كان مقدراً في عام ١٩٩٣ بنحو ١٥ بالمئة من مجموع القوى العاملة) انخفاضاً ملحوظاً. ولما كانت الزيادة المحققة في الدخل القومي هي عبارة عن زيادة في نصيب الفوائد والريوع على حساب الأجور، وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار الارتفاع الكبير نسبياً الذي حصل في عدد من الضرائب والرسوم غير المباشرة وأسعار الخدمات الأساسية (كهرباء، مياه، هاتف، تعليم،

صحة)، نصل إلى نتيجة مفادها أن الخلل في توزيع الدخل القومي قد زاد حدة، وازدادت مع هذا الخلل أعداد الذين يعيشون تحت خط الفقر (كانت نسبة الفقر المطلق قد قدرت في عام ١٩٩٤ بنحو ٢٨ بالمئة من مجموع السكان في لبنان)[٥].

خامساً: سياسة الخصخصة

لاحظنا في ما تقدم أن حجم القطاع العام في لبنان بقي متواضعاً نسبياً، فحصته من الناتج المحلي الإجمالي، كما من مجموع القوى العاملة، لم تتجاوز ١٥ بالمئة، وكان يتكوّن بشكل شبه حصري من مرافق خدمية، أخذت الدولة تدير معظمها بشكل مباشر، لأسباب طارئة، أهمها انتهاء عقود الامتياز التي كانت توكل أمر إدارتها وتشغيلها لشركات خاصة أجنبية. وإن أداء هذه المرافق، بقي على العموم جيداً من الناحيتين الفنية والمالية، ولم يتدهور هذا الأداء إلا في ظروف الحرب. ولما دخل لبنان مرحلة السلام، كانت المسألة الملحة التي تحظى بأولوية مطلقة هي إعادة الإعمار وتأهيل هذه المرافق، بحيث تستأنف تقديم خدماتها بشكل مقبول. وعندما طرحت مسألة الخصخصة في بداية الأمر، جاء طرحها في سياق البحث عن طرق لتذليل الصعوبات التي تعترض إعادة إعمار وهيكلة هذه المرافق، سواء لناحية التمويل بعد أن فشل الرهان على تدفق المساعدات الخارجية، أو لناحية إصلاح الإدارات الحكومية بسبب التعقيدات السياسية. لكن ذلك لا يعني أن أطرافاً سياسية واقتصادية عديدة لم تلجأ في ما بعد إلى الحجج التقليدية التي تقدم عادة لتبرير الخصخصة، من قبيل تحسين الكفاءة الاقتصادية للمشروعات العامة، وإشراك جمهور المواطنين في الملكية، وتفرغ الدولة للقيام بمهامها الأساسية التي لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها. المهم هو أن الموقف الرسمي من الخصخصة لا يزال يكتنفه التردد وعدم الوضوح، على الرغم من أن خبراء البنك الدولي يدفعون دائماً في اتجاهها، وعلى الرغم أيضاً من أن خطوات عملية كثيرة قد اتخذت في هذا الاتجاه. وسنحاول في ما يلي أن نتتبع مختلف المراحل التي مرت فيها مسألة الخصخصة في لبنان، إن كان لناحية آراء الخبراء المحليين والدوليين الذين لجأت الجهات الرسمية إلى استشارتهم، أو لناحية المواقف الرسمية، أو لناحية الخطوات العملية التي اتخذت.

١ ـ دواعي الخصخصة وشروطها من وجهة نظر الخبراء

يمكن اعتبار التقرير الذي أعدته لجنة الخبراء المكلفة بتاريخ ١١ آذار/مارس ١٩٩٢ من قبل مجلس الوزراء بوضع «تصور عام لخطة عمل اقتصادية مالية لمعالجة

---

(٥) أنطوان حداد، الفقر في لبنان، سلسلة دراسات مكافحة الفقر؛ ٢ (نيويورك: الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ١٩٩٦).

الضغوطات التي يتعرض لها الاقتصاد الوطني وتقديم مقترحات لتحقيق الاستقرار التدريجي وتدعيم النهوض الاقتصادي»[٦]، يمكن اعتباره أول مناسبة شبه رسمية تطرح من خلالها مسألة الخصخصة في لبنان. وقد نص التقرير المذكور على «ضرورة تخصيص بعض الأنشطة الاقتصادية العائدة إلى قطاع الدولة مثل خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية وجمع النفايات وغيرها من الأنشطة العامة». وقد بررت اللجنة اللجوء إلى الخصخصة بعدم توفر الشروط السياسية المؤاتية لإجراء إصلاح إداري حقيقي يعيد الاعتبار لمعايير الإنتاجية والتحديث والانضباط المالي والتمرس بالخلقية المهنية والإدارية. كما رأت أن تطبيق عملية الخصخصة بالشروط الصحيحة من شأنه أيضاً أن يشجع استقطاب ادخارات اللبنانيين في الداخل والخارج، ويشكل أداة تسريع لقيام السوق المالية النشطة.

وفي العام نفسه (١٩٩٢)، اقترح خبراء البنك الدولي[٧]، «إزاء اهتراء الوضع الإداري العام للحكومة وفي المؤسسات العامة» وقدرة القطاع العام المحدودة على التمويل، أن يقوم القطاع الخاص بتشغيل وصيانة بعض المشاريع التي يتم تأهيلها، وأن يلعب القطاع المذكور دوراً رئيسياً في توسيع البنى التحتية المادية في المرحلة التالية لبرنامج الطوارىء (المرحلة الأولى من خطة إعادة الإعمار). كما اقترحوا ولاعتبارات تتعلق بالفعالية والتمويل، أن تتخلى الدولة عن عدد من المصالح في القطاع العام، كقطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية وقطاع الطاقة، وتترك أمر تطويرها في المستقبل بشكل كامل للقطاع الخاص. وفي معرض الكلام على مؤسسة كهرباء لبنان رأوا أن من الضروري تحسين جباية ثمن الخدمات التي تقدمها، وتصحيح أسعارها، بحيث تتمكن من تغطية الكلفة. وإذا لم تنجح بذلك يصبح من الضروري اللجوء إلى خصخصتها.

واحتلت مسألة الخصخصة حيزاً واسعاً في تقرير لاحق وضعه أيضاً خبراء من البنك الدولي في عام ١٩٩٥ تحت عنوان «كيف يستطيع لبنان المنافسة في الاقتصاد العالمي»[٨]. ونلاحظ أن الأسباب الموجبة للخصخصة في لبنان صارت في هذا التقرير أكثر عدداً. فبالإضافة إلى أن الخصخصة تخفف من العبء المالي الملقى على الدولة التي تشكو من نقص الموارد والإمكانات، وتشكل بديلاً لتدهور أوضاع الإدارة

(٦) لجنة الخبراء، «تقرير حول مرتكزات الاستقرار الاقتصادي في لبنان،» السفير، ٢٢/ ٤/ ١٩٩٢.

(٧) World Bank, «Lebanon Stabilization and Reconstruction,» Report no. 11406-LE (8 January 1993), vol. 1.

(٨) البنك الدولي، «لبنان: تحقيق منافسة في الاقتصاد العالمي،» مذكور في: «في تقرير للبنك الدولي عن لبنان: استعادة الماضي أم بناء المستقبل؟،» **الاقتصاد والأعمال**، السنة ١٧، العدد ٩٢ (كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٥).

العامة، فهي تدخل مزيداً من الفعالية على أداء المشاريع والمرافق العامة، وتسمح للحكومة المثقلة بالأعباء بالتفرغ لقضايا وأعمال لا يستطيع القطاع الخاص معالجتها أو القيام بها (كتنمية رأس المال البشري والقدرات الإدارية المؤسسية)، كما تسمح بتوسيع فرص الاستثمار لموارد القطاع الخاص. وعليه فإن واضعي التقرير يوصون بتحويل الكثير من المشاريع والأصول (Assets) التي تملكها الدولة إلى القطاع الخاص، كمصافي النفط، وخطوط الطيران، وصناعة التبغ، وتأسيس المناطق الصناعية والمناطق الحرة.

ويقترحون كذلك خصخصة المؤسسات المالية أو تصفيتها. أما خصخصة خدمات البنية التحتية فتتطلب، بحسب ما يرى الخبراء أنفسهم، وضع ترتيبات تنظيمية واضحة وصريحة وشفافة تشجع المنافسة وتؤمن مراقبة الاحتكارات والأسعار وحماية المستهلك.

٢ ـ الموقف الرسمي من الخصخصة

في أعقاب إنجاز لجنة الخبراء المحليين لتقريرها في آذار/مارس ١٩٩٢ اتخذ مجلس الوزراء قراراً بتأليف لجنة وزارية لإعداد اقتراحات عملية بشأن خصخصة بعض المؤسسات والمرافق العامة، ولا سيما مرافق الخدمات، وذلك توخياً لتقويم الوضع الاقتصادي العام، وتحرير الموازنة العامة من الأعباء الكبرى التي تتطلبها المرافق الخدماتية من ماء وكهرباء وهاتف وسواها، وذلك عن طريق الإفادة من مؤهلات القطاع الخاص الفنية وإمكاناته التمويلية، وفي ضوء الشروط التي يضعها البنك الدولي للقروض التي قد يمنحها لهذه القطاعات. وقامت اللجنة الوزارية بدورها بتشكيل لجان من المختصين لدراسة كل حالة على حدة. ويبدو من المعلومات الصحفية حول النقاشات التي دارت في هذه اللجان، ومن بعض التقارير التي أعدت بهذا الخصوص، أنه تنازع المواقف حول الموضوع اتجاهان[٩]:

الاتجاه الأول: يقول بالخصخصة الكاملة (البيع) للاتصالات السلكية واللاسلكية، وكازينو لبنان، وشركة حصر التبغ والتنباك (الريجي)، واعتماد الإسناد الاستثماري للقطاع الخاص لفترات محددة في ما يتعلق بمرفأ بيروت ومصفاتي النفط في طرابلس والزهراني، على أن تعود الموجودات والمعدات والآلات المستخدمة مع العقارات إلى الدولة بعد انتهاء الاستثمار أو الامتياز.

الاتجاه الثاني: يقول بإنشاء شركات مختلطة من القطاعين العام والخاص على أن تكون الإدارة للقطاع الخاص والإشراف والمراقبة للدولة.

---

(٩) انظر مجلة: **الصناعة والاقتصاد** (بيروت)، العدد ٤ (آب/أغسطس ١٩٩٢).

على الرغم من الحماس الذي أبداه المسؤولون اللبنانيون بادىء الأمر تجاه الخصخصة واستمرار بعضهم على حماسه، فإن البيان الوزاري لأول حكومة للرئيس الحريري في أواخر عام ١٩٩٢، تجنب تناولها، صراحة، واكتفى بالإشارة إلى أن الحكومة مستعدة للقيام بـ «تنظيم المرافق العامة وتحديد طرق وأصول إدارتها وتشغيلها وإنشاء شركات مختلطة». وبالفعل عمدت الحكومة في أواخر عام ١٩٩٣ إلى وضع مشروع قانون معجل يقضي بتعديل النظام العام للمؤسسات العامة ذات الطابع الاستثماري لناحية إعطائها الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، والسماح لها بممارسة نشاطها وفقاً للقواعد والأعراف التجارية المعتمدة في القانون الخاص، ولا سيما المتعلقة بالشركات التجارية. كما أجاز مشروع القانون المذكور للحكومة أن تتخذ بمرسوم قراراً بإدارة أحد المرافق العامة عن طريق إنشاء شركات مغفلة مختلطة، لكن إلى الآن لم تتم إحالة هذا المشروع إلى مجلس النواب ليأخذ صفة القانون. أما البيانات الوزارية لحكومتي الرئيس الحريري الثانية والثالثة، فقد جاءت خلواً من أي إشارة إلى خصخصة المرافق العامة القائمة.

٣ ـ الإجراءات العملية على صعيد الخصخصة

لا تزال السلطات اللبنانية المسؤولة مترددة باعتماد الخصخصة بمعناها الضيق (أي التحويل الكلي أو الجزئي لملكية المرافق والمنشآت العامة إلى القطاع الخاص). ولم يجر بالتالي اتخاذ أي خطوة عملية في هذا المجال. ولكنها بالمقابل قررت زيادة دور القطاع الخاص في تمويل مشاريع تأهيل البنى التحتية وإدارتها وتشغيلها. واتخذت بهذا الخصوص العديد من الإجراءات العملية أبرزها:

ـ تم تأسيس شركة خاصة (سوليدير) للقيام بأعمال إعادة بناء وتطوير الوسط التجاري لمدينة بيروت الذي دمرته الحرب، مقابل حصول أصحاب الحقوق على حجم معين من أسهم هذه الشركة. وتوشك الشركة المذكورة على إنجاز أعمال البنى التحتية.

ـ تم تلزيم مهمة تأمين نظافة العاصمة إلى شركة خاصة.

ـ عهد إلى شركتين خاصتين، واحدة فرنسية، والأخرى فنلندية، تأمين خدمات الهاتف الخليوي (النقال) بطريقة (BOT) (يقوم كل من الشركتين بتمويل وإنشاء وتشغيل شبكة خطوط لقاء نسبة مئوية من العائدات تدفع للحكومة خلال فترة عشر سنوات تعود بعدها الشبكة إلى القطاع العام). وقد تم بالفعل إنشاء هاتين الشبكتين وتشغيلهما.

ـ أعلنت المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات عن خطوات عملية لتلزيم تسعة مشاريع لشركات خاصة، منها سبعة مشاريع بموجب عقود إدارة وتشغيل لمرافق

خدمية داخل مطار بيروت (منطقة حرة، موقف سيارات، مبنى التموين والمطاعم، فندق سياحي، مباني الشحن، مناطق البيع بالمفرق، حقل خزانات الوقود)، بالإضافة إلى مشروع الأسواق التجارية في المدينة الرياضية، ومشروع قصر المؤتمرات، بطريقة (BOT). والطريقة نفسها (أي BOT) هي التي ستعتمد لتنفيذ مشروع الأوتوستراد العربي (بيروت ـ دمشق)، ومشاريع إقامة المناطق الحرة على طول الساحل اللبناني.

ـ بموجب اتفاق قرض بين لبنان والبنك الدولي وقع في ١٦/١٢/١٩٩٦، لتمويل مرحلة توسيع شبكات النقل من مشروع تطوير قطاع الكهرباء، التزم الجانب اللبناني أن يقدم إلى البرلمان في موعد أقصاه كانون الثاني/يناير ١٩٩٨ مشروعاً ينص على إدخال المنافسة إلى سوق الكهرباء، من خلال الفصل ما بين أنشطة توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها، وإشراك القطاع الخاص في هذه الأنشطة، مع إنشاء هيئة تنظيمية مستقلة للقطاع. هذا وكانت وسائل الإعلام[(١٠)] قد تحدثت عن مشروع لتخصيص قطاع الكهرباء، يقضي بعد مرحلة تأهيل المعامل والشبكة، التي كان مفترضاً أن تنتهي في أواخر عام ١٩٩٥، بأن تُعهد أعمال تشغيل وصيانة المعامل الجديدة إلى القطاع الخاص، على أن يتبع ذلك مرحلة ثالثة تُلزم أو تؤجر فيها قطاعات الإنتاج والتوزيع إلى القطاع الخاص.

ـ وتم استبدال المصارف المتخصصة التي كانت الدولة تملك أغلبية أسهمها (مصرف الإسكان، ومصرف الإنماء الصناعي والسياحي) بمصارف جديدة يملك القطاع الخاص ٨٠ بالمئة من أسهمها. لكن هذه الأخيرة لا تزال في مرحلة التأسيس.

٤ ـ الصعوبات التي تعترض تحويل ملكية المرافق والمؤسسات العامة إلى القطاع الخاص

هنالك ثلاثة أسباب رئيسية تكمن وراء تردد المسؤولين في الإقدام على تحويل ملكية بعض المرافق والمنشآت العامة إلى القطاع الخاص وهي:

أ ـ الأوضاع المتردية التي كانت تعانيها مؤسسات القطاع العام في لبنان، والتي لا يمكن أن تجد إقبالاً من مستثمري القطاع الخاص، قبل إعادة تأهيلها وهيكلتها من جديد من الناحيتين التقنية والإدارية.

ب ـ مسألة التردد والحذر التي لا تزال تميز موقف المستثمرين اللبنانيين والعرب والأجانب من الاستثمار في لبنان، وهي مسألة يغلب عليها الطابع السياسي والأمني.

---

(١٠) *L'Orient le jour*, 13/9/1994.

ج ـ المناخ الاقتصادي والاجتماعي والسياسي العام السائد في الوقت الحاضر في لبنان، والذي يجعل قسماً كبيراً من الرأي العام اللبناني ينظر بحذر إلى الخصخصة. فقسم منه يتخوف من ارتفاع أسعار الخدمات الذي قد يرافق عملية التحول في الملكية، في وقت لا تزال فيها شرائح واسعة من المجتمع تعاني أزمة معيشية خانقة، وقسم آخر يتخوف من أن تؤدي الخصخصة إلى إدخال المزيد من الخلل في التوازنات السياسية الاجتماعية التي تحكم الحياة العامة اللبنانية، ذلك أن لتحويل الملكية شروطاً سياسية وتنظيمية وقانونية وإدارية واقتصادية واجتماعية وأخلاقية لا بد من توافرها، وهي بإجماع المهتمين بالموضوع من باحثين ورجال أعمال، شروط غير متوفرة إلى الآن في لبنان.

خلاصة

لا يمكن اعتبار سياسة «النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار» المعتمدة في لبنان في الوقت الحاضر، سياسة إصلاح اقتصادي هيكلي بمضمونها الرائج عالمياً، وذلك على الرغم من أنها تتقاطع معها في مواضع متعددة، ذلك أن سياسات الإصلاح الهيكلي التي يرعاها البنك الدولي، تقوم على ركيزة أساسية هي تحرير الاقتصاد (إطلاق قوى السوق وتقليص القطاع العام إلى حدود دنيا)، في حين أن الاقتصاد اللبناني ظل متميزاً بليبراليته المتطرفة. وهنا تقتضي الإشارة إلى أن التجربة اللبنانية قبل الحرب الأهلية تشكل نوعاً من الإنذار المبكر لما يمكن أن تسفر عنها تجارب الإصلاح الهيكلي الرائجة في الوقت الحاضر في حال ظلت قريبة من النموذج اللبناني لليبرالية. فالنموذج اللبناني للتحرير الاقتصادي، وإن كان يؤدي ضمن ظروف معينة إلى نمو ملحوظ في الناتج الإجمالي، فهو بالمقابل يترافق مع اختلالات اقتصادية واجتماعية على غاية من الخطورة. كذلك، فإن التجربة اللبنانية نفسها تقدم من ناحيتها الدليل على أن منشآت القطاع العام ومرافقه، يمكن أن تكون ناجحة بأدائها على الصعيدين المالي والاقتصادي، وتؤكد بالتالي أن شكل الملكية ليس هو جوهر المسألة، وإنما هو كفاءة الإدارة وفاعليتها، التي ليست حكراً على القطاع الخاص.

وإذا كانت سياسة «النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار» المعتمدة في لبنان لا تندرج في سياق سياسات الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي المعروفة في الوقت الحاضر، فلا يمكن برأينا اعتبارها أيضاً سياسة الإصلاح الهيكلي المطلوبة للنهوض فعلاً بالاقتصاد اللبناني، لأنها ترمي عملياً إلى معالجة الاختلالات التي ظهرت خلال الحرب ونتجت منها ولا تلتفت إلى الاختلالات الاقتصادية الاجتماعية الهيكلية التي رافقت مرحلة قبل الحرب، ذلك أن المسؤولين يراهنون من وراء هذه السياسة على العودة بلبنان إلى نمط النمو الذي عرفه قبل منتصف السبعينيات، بركيزتيه الأساسيتين:

ـ الليبرالية التي تحصر دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي في حدود ضيقة جداً.

ـ الدور الإقليمي للاقتصاد اللبناني كمنتج للخدمات ومصدر لها نحو بلدان المنطقة المجاورة.

لنفرض جدلاً أن العودة بالاقتصاد اللبناني إلى نمط النمو الذي كان سائداً قبل الحرب لا تزال ممكنة، فإن ترك القطاع الخاص من دون مراقبة وضبط توجهاته العفوية يعني أيضاً العودة إلى الاختلالات البنيوية الخطيرة التي رافقت عملية النمو (التبعية المفرطة نحو الخارج، التفاوت الاجتماعي والاقتصادي بين المناطق، التفاوت في توزيع الدخل). هذا مع العلم أن هذه التفاوتات مرشحة لأن تأخذ في الظروف المستجدة أبعاداً أخطر، ذلك أن لبنان سينخرط في الصيغة المتجددة لنمط نموه التقليدي بمعدلات عالية من البطالة السافرة والمستترة، لا يمكن امتصاصها بالتركيز فقط على نمو الخدمات، في حين أن الهجرة التي شكلت إلى حد بعيد صمام الأمان لاقتصاد الخدمات، مرشحة لأن تفقد الكثير من زخمها. وإذا ما استمر هذا الزخم، فسيعني إفراغ لبنان من قسم كبير من سكانه. وعليه فإن العودة إلى هيمنة قطاع الخدمات في ظل الليبرالية المتطرفة، معناه في التحليل الأخير، إما التأسيس لحرب جديدة، أو في أحسن الأحوال التأسيس لمرحلة جديدة من الأزمات والخضات الاجتماعية العنيفة.

لكن الرهان نفسه على العودة بالاقتصاد اللبناني إلى بنيته القائمة على قطاع الخدمات ودور الوساطة في المنطقة، لا يبدو رهاناً واقعياً، إذ من الصعب أن يعود هذا الاقتصاد إلى ممارسة دوره التقليدي في المنطقة وبالأشكال نفسها، بعد التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها البلدان العربية المنتجة للنفط، وجعلت بمقدورها الاستغناء عن كثير من الخدمات التي كان يقدمها لبنان واللبنانيون.

طبعاً لا نقصد من هذا الكلام أنه يجب ألا تعطى الأولوية لمعالجة الاختلالات التي نتجت من الحرب، أو أن لبنان فقد دوره الاقتصادي الإقليمي التقليدي بشكل كامل، وإنما المقصود من التركيز عليه هو أنه لا يمكن للسياسات الهادفة إلى تحقيق الاستقرار النقدي والمالي وإعادة الإعمار أن تنجح، من دون أن تأتي منذ البداية في سياق خطة تنموية اقتصادية اجتماعية شاملة ومتكاملة، تندرج بدورها في إطار تصور استراتيجي لدور إقليمي جديد للاقتصاد اللبناني (في ضوء المتغيرات الإقليمية والعالمية الكثيرة)، وتضع في مقدمة أهدافها العمل على إحداث تحولات جذرية في بنية الاقتصاد، تحولات تجعل هذه الأخيرة أكثر توازناً في مستوياتها كافة: الإنتاج، التوزيع، وفي ما بين القطاعات والمناطق والفئات الاجتماعية. وهذا يستدعي برأينا إجراء تعديل في المقاربة الرسمية الحالية لموضوع النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار، وذلك من ناحيتين: ناحية منهجية تتناول كيفية التخطيط للنهوض الاقتصادي، وناحية عملية تتناول إعادة تصويب بعض التوجهات الحالية لسياسة النهوض في ضوء ما أسفرت عنه من نتائج حتى الآن.

من الناحية المنهجية، نقترح إعادة صياغة خطة الإصلاح الاقتصادي وإعادة الإعمار في ضوء دراسات تفصيلية تتناول مختلف القضايا الاقتصادية الاستراتيجية، نخص منها بالذكر:

ـ دراسة تقويمية لمسار الاقتصاد اللبناني (بنية وأداء) منذ الاستقلال وحتى اندلاع الحرب الأهلية.

ـ دراسة تتناول وضع تصور لدور لبنان الاقتصادي الإقليمي الجديد في ضوء التحولات الإقليمية والدولية المستجدة.

ـ دراسة لأولويات التنمية في مختلف قطاعات الإنتاج وفي ما بينها.

ـ دراسة لأولويات التنمية في مختلف المناطق اللبنانية في ضوء حاجات هذه المناطق وإمكاناتها.

ـ دراسة تتناول تحديد خيارات واضحة على صعيد أنماط توزيع الدخل وأنماط الاستهلاك المرغوبة.

ـ وضع استراتيجيا لتنمية الموارد البشرية وما تقتضيه من توجهات جديدة وإجراءات في مجال التعليم العام والتعليم المهني والتقني، وفي مجال الإعداد والتدريب.

ـ صوغ محتوى واضح ومحدد للنظام الاقتصادي الحر المرغوب فيه.

وبما أن لبنان لا يزال حتى هذه الساعة يفتقر إلى قاعدة المعلومات الإحصائية والنوعية اللازمة لوضع هذه الدراسات، وإعداد الخطط على مختلف المستويات، بالإضافة إلى افتقاره إلى الأطر المؤسسية اللازمة لوضع الخطط ومتابعة تنفيذها، لذلك كان من الضروري العمل بسرعة على ما يلي:

ـ تفعيل مديرية الإحصاء المركزي وتعزيزها بالعناصر الإدارية والفنية الكفوءة، بحيث تبدأ من دون إبطاء بالعمل على توفير قاعدة المعلومات الإحصائية الضرورية من تعداد للسكان ومسوحات خاصة وقطاعية وحسابات وطنية... إلخ.

ـ إنشاء وزارة للتخطيط (بعد أن ألغيت وزارة التصميم في عام ١٩٧٧).

ـ تشكيل المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي نص عليه اتفاق الطائف كإطار للمشاركة والمراقبة المجتمعية على الشأن الاقتصادي والاجتماعي.

وبانتظار وضع الدراسات المطلوبة وصوغ الخطط الجديدة، فإن نجاح سياسة الاستقرار النقدي والمالي وإعادة الإعمار المنسجمة مع متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، يستدعي منذ الآن إعادة النظر في التوجهات الرسمية الحالية، بحيث يجري العمل على إعطاء دفع قوي لتنمية القطاعات المنتجة الرئيسية والخالقة

لفرص العمل (الزراعة والصناعة)، وإعادة تأهيل الموارد البشرية، مع مراعاة أكثر للعدالة في توزيع الدخل القومي، وتركيز أكثر على الحد من اتساع دائرة الفقر. وكل ذلك في إطار اتخاذ خطوات وإجراءات حاسمة على صعيد كبح جماح المديونية العمومية. وفي هذا الإطار العام يبدو من الضروري القيام بالإجراءات التالية:

- ضغط الإنفاق على البنى التحتية، بحيث يكتفى في الوقت الحاضر بإعادة تأهيل الملح من المشاريع.

- إعادة النظر في النظام الضريبي لجهة اعتماد مبدأ التصاعدية في الضرائب على الدخول والثروات المرتفعة، ولا سيما المتأتية من المضاربات العقارية، مع تخفيضات مشروطة بالاستثمار في مجالات محددة (منتجة وخالقة لفرص عمل).

- زيادة حجم التسليفات للمشروعات الصغيرة والمتوسطة الحجم.

- إقامة نظام للتدريب المهني السريع.

- ترشيد الإنفاق الاجتماعي (في قطاعات التربية والصحة والإسكان، والنقل... إلخ) وإعادة تصويبه، بحيث يستهدف بشكل رئيسي أكثر الفئات حاجة إليه، مع ضرورة إقامة شبكات أمن اجتماعي خاصة بالفئات الأكثر فقراً والأكثر معاناة من آثار الحرب الأهلية.

- القيام بإصلاح إداري فوري وشامل يتناول الإدارات الحكومية وإدارات المرافق العامة. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الإقدام على الخصخصة (بجميع أشكالها) من دون القيام بعملية الإصلاح هذه ليس سوى هروب من المشكلة نحو الأمام.

ملحق

الخصخصة في دول اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ذات الاقتصاد المتنوع[١١]

الخصخصة من المقولات الجديدة نسبياً التي لم يمض على ظهورها أكثر من عقدين من الزمن، وتقوم على دعوة الدولة إلى التخلي عن القطاع العام المنتج للسلع والخدمات، التي يمكن تسويقها، إلى القطاع الخاص. وبذلك تشكل أحد المكونات الرئيسية لسياسة التحرير الاقتصادية (Economic Liberalization) التي أخذت تجتاح العالم في السنوات الأخيرة، مقدمة نفسها على أنها العلاج الشافي للمشاكل الاقتصادية التي تعانيها جميع بلدان العالم، على اختلاف أنظمتها الاقتصادية والاجتماعية وتفاوت درجات تطورها، بدءاً بتحسين أداء وحدات الإنتاجية وزيادة كفاءتها الاقتصادية، وانتهاء بوضع حد للاختلالات المالية والاقتصادية الداخلية والخارجية، مروراً بتوسيع قاعدة المشاركة في الثروة والدخل الوطني على طريق النمو المطرد.

والذي تجب ملاحظته بشكل خاص هو الاختلاف الجوهري في طريق التحول نحو الليبرالية بشكلها الأصولي بين البلدان الصناعية (بما فيها البلدان الاشتراكية سابقاً) والبلدان النامية. ففي حين يحصل التحول في مجموعة البلدان الأولى بفعل الأزمات الاقتصادية وتفاعلاتها الداخلية على المستويين السياسي والفكري، يبدو أن هذا التحول يأخذ مجراه في البلدان النامية بتأثير من الخارج بشكل رئيسي، وتحديداً من خلال سياسات رسمتها لهذه البلدان هيئات دولية كصندوق النقد الدولي، وذلك بحكم طبيعة الأزمة التي تعانيها البلدان المعنية، ووجهها الأبرز (أزمة المديونية)، الذي يضعها مباشرة في علاقة مع هذه الهيئات والدول الدائنة عموماً. وهكذا نلاحظ أن حركة الخصخصة في البلدان النامية إنما تأتي عموماً كجزء أساسي من برامج التثبيت الاقتصادي والتصحيح الهيكلي التي يقترحها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على البلدان النامية.

هذا مع العلم أن برامج التصحيح الهيكلي هذه والخصخصة تحديداً، لم يعد يقتصر وضعها من قبل الهيئات الدولية للبلدان المدينة فقط، وإنما أصبحت توصف لجميع البلدان التي تطلب بشكل أو بآخر مساعدة الهيئات المذكورة.

لكن الخصخصة ليست بالعملية الإجرائية البسيطة، وتقييمها كتجربة ميدانية محددة، يبدو على غاية من التعقيد، ليس فقط بسبب حداثتها، بل وخصوصاً بسبب ما

---

(١١) نجيب عيسى، «الخصخصة في دول الأسكوا ذات الاقتصاد المتنوع،»
E/ESCWA/ED/1995/11,
(الأمم المتحدة، الاسكوا، ١٦ كانون الثاني/يناير ١٩٩٦).

تطرحه من مسائل كثيرة متداخلة نظرياً وعملياً. فالنتائج التي يمكن أن تسفر عنها الخصخصة ترتبط إلى حد بعيد بما يجب أن يسبقها من إجراءات ممهدة، تبدأ بتشخيص دقيق لأوضاع القطاع العام بعلاقتها بأوضاع الاقتصاد الوطني ككل، وتنتهي بإعادة هيكلة وحدات الإنتاج المتعثرة في هذا القطاع، مروراً بتحضير المناخ الاقتصادي العام الملائم من حيث إزالة التشوهات اللاحقة بآلية السوق، وإقامة السوق الناشطة.

كما ترتبط بوجود برنامج إجرائي لها، واضح ومحدد، من حيث أهدافه والوسائل التي يعتمدها لتحقيق هذه الأهداف. وبهذا الخصوص تطرح مسألة الأشكال التي يجب أن تأخذها الخصخصة (تحويل كلي أو جزئي للملكية، خصخصة الإدارة فقط، عقود تأجير... إلخ)، ومسألة الأساليب التي يجب أن تعتمدها عملية تحويل الملكية (طرح الأسهم في السوق المالية، بيع الأسهم لأفراد أو لمؤسسات قائمة، بيع وحدات القطاع للأجانب... إلخ)، إضافة إلى العديد من المسائل الأخرى، كمسألة وجوه استعمال العائدات من بيع القطاع العام، إلى مسألة التعامل مع فائض العمالة في هذا القطاع. وأخيراً فإن تقييم الخصخصة كتجربة ميدانية من حيث آثارها يبدو على علاقة وثيقة أيضاً بالمعايير والأسس المعتمدة في عملية التقييم.

لذلك كله، كان على هذه الدراسة التي تتناول بالتقييم مسألة الخصخصة في بلدان الاسكوا ذات الاقتصاد المتنوع أن تتكون من محاور ثلاثة:

- في المحور **الأول** تناولنا أوضاع القطاع العام في البلدان المعنية من حيث حجم هذا القطاع وأسباب نشوئه والدور الذي يلعبه على الصعيد الاقتصادي العام، وصولاً إلى المشاكل التي يعانيها وعلاقتها بالمشاكل التي يعانيها الاقتصاد الوطني ككل.

- في المحور **الثاني**، تناولنا برامج وسياسات الخصخصة نفسها، من حيث السياق الاقتصادي العام الذي جاءت من خلاله، ومضمون هذه البرامج والسياسات بأهدافها ومراحل تنفيذها، والسياسات أو الإجراءات الممهدة والمرافقة لها، ثم الخطوات التي قطعها تنفيذ الخصخصة على الأرض، والصعوبات التي تعترض أو من المتوقع أن تعترض، هذا التنفيذ.

- أما في المحور **الثالث**، فقد حاولت الدراسة أن تتناول أولاً الآثار المتوقع أن تترتب على المستوى الاقتصادي (Micro-economic)، من حيث الأداء الاقتصادي لوحدات الإنتاج المرشحة للخصخصة، ثم الآثار المتوقع أن تترتب على المستوى الاقتصادي الكلي (Micro-economic)، من حيث التوازنات المالية الداخلية والخارجية (عجز الموازنة والمديونية الخارجية)، وكذلك العوامل المتحكمة في مسار النمو الاقتصادي ومستوى الأسعار والعمال وتوزيع الثروة والدخل والتجارة الخارجية وميزان المدفوعات.

ولما كانت تجارب الخصخصة في البلدان المعنية لا تزال ميدانياً، في بداياتها الأولى، فقد استوجب الأمر أن تأخذ محاولة تقييم آثارها الاقتصادية المتوقعة منحى تحليلياً، يرتكز إلى حدٍ بعيد إلى ما هو متوفر من إنتاج نظري حول الموضوع من جهة، وإلى ما يمكن استخلاصه من دروس من تجارب الخصخصة الأكثر نضوجاً من تجارب بلدان منظمة الاسكوا من جهة ثانية. أما أهم الاستنتاجات التي يمكن الخروج بها من هذه الدراسة فهي التالية:

أولاً: في ما يتعلق بأوضاع القطاع العام في البلدان المعنية

١ ـ يبدو أن حجم القطاع العام خصوصاً في كبريات دول المنطقة: مصر، وسوريا والعراق، كبير إذا قورن بمعظم الدول النامية. وهو يتحكم بالمفاصل الرئيسية للاقتصاد، ويشكل في الوقت نفسه محركه الأساسي.

٢ ـ جاء نمو القطاع العام وتوسيعه لأسباب عملية في المقام الأول، وتحديداً بسبب قصور القطاع الخاص عن الاضطلاع اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة.

٣ ـ كان أداء القطاع العام في عقد الثمانينيات ضعيفاً على وجه العموم، يتميز بانخفاض عوائده المالية وعدم كفاية تمويل استثماراته ذاتياً، مما انعكس تزايداً في الأعباء على الموازنة الحكومية، وارتفاعاً في حجم المديونية الخارجية. لكن ضمن هذا الإطار ينبغي تسجيل الملاحظات التالية:

أ ـ إن الكثير من وحدات الإنتاج في القطاع العام تميزت بأدائها الجيد.

ب ـ إن الكثير من وحدات الإنتاج في القطاع العام كان أداؤها جيداً أو مقبولاً في فترة، ثم أصبح ضعيفاً في فترة لاحقة. وعلى هذا الأساس نلاحظ أنه إذا كان الأداء السيىء لوحدات الإنتاج في القطاع العام ينعكس سلباً على الوضع الاقتصادي العام، فالعكس يصح أيضاً، بمعنى أن تدهور الوضع الاقتصادي العام، وتحديداً الإجراءات الانكماشية التي رافقته في الثمانينيات، انعكست سلباً بدورها على القطاع العام.

ج ـ إن ضعف الأداء الاقتصادي لم يكن يميز فقط وحدات الإنتاج في القطاع العام، بل كان يشمل أيضاً العديد من وحدات الإنتاج في القطاع الخاص.

د ـ إن معيار الأداء المستخدم، وهو الربحية، ليس مؤشراً في جميع الأحوال على الكفاءة الفعلية لوحدات الإنتاج في القطاع العام، بسبب التشوهات التي تشوب السوق في البلدان المعنية (سياسة التسعير، الاعتبارات الاجتماعية... إلخ).

ثانياً: في ما يتعلق بسياسات وبرامج الخصخصة

١ ـ يلاحظ بشكل عام أن جميع دول المنطقة سائرة في اتجاه التحرير

الاقتصادي، وإعطاء المزيد من الحرية والحوافز للقطاع الخاص، لكن الخطوات التي قطعتها على طريق الخصخصة تحديداً لا تزال متفاوتة. فالوضع على هذا الصعيد يتراوح من الحالة السورية، حيث إن الخصخصة، بما تعنيه من نقل كلي أو جزئي للملكية أو للإدارة إلى القطاع الخاص، ليست إلى الآن على جدول الأعمال، وصولاً إلى الحالة المصرية التي أعلنت منذ عدة سنوات عن تبنيها لبرنامج الخصخصة المحدد الأهداف والوسائل إلى حدٍ ما، وأنجزت بعض الخطوات التنفيذية في هذا المجال، مروراً بالحالة الأردنية، حيث دخلت الخصخصة دائرة التبني الرسمي، وهي الآن على صعيد التنفيذ في مراحلها التمهيدية، والحالة العراقية، حيث كانت قد أنجزت خطوات تنفيذية على صعيد الخصخصة، من دون الإعلان عن برنامج متكامل بهذا الخصوص، ثم توقفت بعد ذلك، والحالة اللبنانية، حيث يمكن القول إن الخصخصة لا تزال في هذا البلد في دائرة النيات.

٢ ـ جاءت الخطوات التي قطعتها بلدان المنطقة على صعيد «التحرير» الاقتصادي بشكل عام، والتبني الفعلي أو الشكلي للخصخصة بشكل خاص، نتيجة للأزمة الاقتصادية التي اجتاحت المنطقة في أعقاب تدهور أسعار النفط، وكان الهدف الرئيسي منها التخفيف من العجوزات المالية الداخلية والخارجية.

٣ ـ إن التبني الرسمي للخصخصة في كل من مصر والأردن إنما جاء استجابة لطلب الهيئات الدولية، وفي إطار برنامج للتثبيت والتصحيح الهيكلي، شاركت في وضعه هذه الهيئات.

٤ ـ على الرغم من التبني الرسمي لسياسة الخصخصة، فإن موقف البلدان المعنية منها، بما فيها مصر، الأكثر تقدماً على هذا الصعيد، لا يزال يشوبه الحذر الشديد والبطء بالتنفيذ. وفي جميع الأحوال لا يبدو أن هنالك نية لتحويل القطاع العام بكامله إلى القطاع الخاص، ولا نعتقد أن وراء هذا الموقف فقط أسباباً عملية وفنية، كما يعلن عن ذلك أحياناً، وحتى الخوف من تزايد معدلات البطالة لا يشكّل في حد ذاته السبب المرجح، وإنما يجب وضعه في إطار أوسع، وهو أن القطاع العام في البلدان المعنية يشكل ركيزة النظام السياسي.

ثالثاً: في ما يتعلق بالآثار الاقتصادية للخصخصة

١ ـ الخلاصة التي يمكن الخروج بها حول مسألة الآثار المتوقعة للخصخصة في أداء وحدات الإنتاج في القطاع العام في بلدان المنطقة المعنية لا تختلف عما خرجت به معظم الدراسات النظرية والميدانية التي تناولت هذه المسألة بشكل عام، وفي البلدان النامية بشكل خاص، وهي أنه ليس هنالك من أسباب نظرية، ولا من أدلة تجريبية ميدانية تجعل من نوع الملكية العنصر المحدد لكفاءة وحدات الإنتاج، وأنه إذا كان أداء وحدات الإنتاج في القطاع العام، في أحيان كثيرة، ضعيفاً، فذلك مرده إلى

أسباب وعوامل لا تتعلق بطبيعة الملكية، وإنما بطبيعة السوق ونوعية الإدارة والظروف المحيطة بالاقتصاد ككل. وعليه يجب ألا ننتظر تحسُّناً واضحاً في الأداء الاقتصادي لوحدات الإنتاج المتعثرة من مجرد تحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص، ما دام لم يصاحب هذا التحويل جملة من الإجراءات أهمها إعادة هيكلة وحدات الإنتاج المعنية على جميع المستويات: الفنية والإدارية، ومدها بالعناصر الإدارية الكفوءة، وعلى وجه الخصوص وضعها في بيئة تنافسية فعلية خالية من التشوهات التي تميِّز عادة أسواق البلدان النامية.

٢ ـ أما بخصوص الرهان على تأثير الخصخصة الإيجابي في المالية العامة للحكومة (من حيث خفض العجز في الموازنة والتخفيف من عبء المديونية الخارجية)، هنا أيضاً لا نتائج التحليل النظري ولا نتائج البحوث التجريبية ـ الميدانية تسمح بالخروج بأدلة واضحة وقاطعة على صحة هذا الرهان، على الأقل في ما يتعلق بعمل الخصخصة على تقليص عجز الموازنة. أما في ما يتعلق بتأثيرها في المديونية الخارجية، فالواقع أن البلدان المدينة عموماً، والتي هي كمصر والأردن، تلتزم بتنفيذ برامج للتصحيح الهيكلي، تستطيع أن تحصل من الهيئات والبلدان الدائنة على بعض المكاسب على شكل إعادة جدولة لديونها أو إعفائها من قسم منها والحصول على قروض جديدة.

٣ ـ يتحدد تأثير الخصخصة في حركة النمو الاقتصادي، بشق منه، بتأثير الخصخصة في الكفاءة الاقتصادية لوحدات الإنتاج. وقد سبق الكلام على هذه الناحية. أما في شقه الثاني، فيتحدد بمدى مساهمة الخصخصة في خلق المناخ المؤاتي لدفع عملية الاستثمار في الأنشطة الإنتاجية المختلفة. وبهذا الخصوص تبدو المسألة في بلدان الاسكوا المعنية تحديداً، مرتبطة بأمرين رئيسيين هما: عودة رؤوس الأموال العربية الموظفة في الخارج، وتغيير نوعي في سلوك القطاع الخاص في هذه البلدان.

في ما يتعلق بالأمر **الأول**، لا يبدو أن للخصخصة، بما هي نقل للملكية أو للإدارة إلى القطاع الخاص، من تأثير كبير في عودة رؤوس الأموال العربية المهاجرة، لأن هذه المسألة هي على علاقة وثيقة، فضلاً عن عامل العائد أو الربح على رؤوس الأموال الموظفة، بعامل الاستقرار الاقتصادي، وخصوصاً عامل الاستقرار السياسي.

وفي ما يتعلق بالأمر **الثاني**، فلا يبدو أيضاً أنه بمجرد الانخراط في مسيرة الخصخصة، سيقدم القطاع الخاص العربي على تغيير نوعي في أنماط سلوكه الريعي، لأن التغيير المذكور يرتبط بدوره بعملية تحول شاملة على الصعيد الاجتماعي السياسي، لا تتوفر مقوماتها بمثل هذه السرعة. وفي جميع الأحوال، لا يبدو من خلال البحوث الميدانية أن هناك علاقة واضحة باتجاهها، بين حجم القطاع العام (وبالتالي حجم القطاع الخاص) ومعدلات النمو الاقتصادي المحققة سواء في البلدان المتقدمة أو البلدان النامية.

٤ ـ لا شك في أن تأثير الخصخصة في سوق العمل في المدى المباشر والقصير هو تأثير سلبي يعمل باتجاه زيادة معدلات البطالة، خصوصاً إذا اعتمد مبدأ السرعة في عملية تحويل الملكية. أما في المدى الأبعد، فالمسألة ترتبط بتأثير الخصخصة في حركة النمو الاقتصادي، الأمر الذي سبق الكلام عليه.

٥ ـ إن ظروف البلدان النامية من حيث تخلُّف السوق المالية وضعف الميل للادخار وتركز الثروة في أيدي قلة من المواطنين، وإضافة إلى دواعي الكفاءة من جهة، والأهداف الاجتماعية التي يسعى إليها عادة القطاع العام من جهة ثانية، جميع هذه الأمور تجعل الخصخصة تعمل على زيادة الاستقطاب الاجتماعي وتعميق التفاوتات الموجودة على صعيد توزيع الثروة والدخل.

٦ ـ وإذا كان للخصخصة من تأثير إيجابي في التجارة، وبالتالي في ميزان المدفوعات، من حيث تنشيط الصادرات، فالأرجح أن يكون هذا التأثير غير مباشر، وتحديداً عن طريق ما يفترض أن تأتي به الخصخصة من تحسين في كفاءة وحدات الإنتاج، المتأتية بدورها من التحسين المفترض في استخدام الموارد الاقتصادية. وبهذا الخصوص لا يبدو أن بلدان شرق آسيا المصنعة حديثاً تقدم في هذا السياق المثل على نجاح الخصخصة في دفع حركة التصدير نحو الأمام، لأن الخصخصة في هذه البلدان كانت لاحقة على نجاح التصنيع وليست سابقة عليه.

باختصار تبدو الخصخصة في الواقع عملية معقدة، صعبة التنفيذ، لها حدودها وقيودها، ولا تمثِّل علاجاً سحرياً لمشاكل الاقتصاد كافة. وهذا ما جعل المتحمسِّين لها يعودون تدريجياً إلى نظرة أكثر واقعية لا ترى فيها فقط محاسن أو مكاسب وإنما تعترف أيضاً بما تقتضيه من مساومات ومقايضات.

وإذا كان الرهان على الخصخصة كعلاج للمشاكل الاقتصادية التي تعانيها بشكل خاص البلدان النامية، في غير محله، فلأن الشروط المطلوبة لنجاحها (السوق التنافسية الحرة، السوق المالية المتطورة، المؤهلات الإدارية العالية. . . إلخ) لا نراها متوفرة إلا في البلدان الرأسمالية المتقدمة. وفي ذلك مفارقة في غاية الأهمية، تضعنا في دائرة شبه مفرغة. فمن ناحية لا يمكن للخصخصة أن تنجح إلا إذا توفرت هذه الشروط. وتوفر هذه الشروط، من ناحية ثانية، معناه أن هذه البلدان قد قطعت أشواطاً متقدمة في مسيرة التنمية. والمخرج من هذه الدائرة لا يكون في رأينا إلا بالكف عن إلقاء مسؤولية فشل التنمية في البلدان المعنية على عاتق القطاع العام بمفرده. فهذا الأخير ليس هو المشكلة، وإنما جزء قد يكون بسيطاً منها. بعبارة أخرى، إن المخرج الفعلي يكون بتحديد موقع الخصخصة من المسائل الفعلية التي تطرحها مسألة التنمية في البلدان النامية. وهذه مسألة قائمة بذاتها، تتطلب بحثاً مستقلاً. ونكتفي هنا بالتأكيد على أن القراءة المتأنية لتجارب التصنيع الناجحة (وبالتالي تجارب التنمية) بقديمها وجديدها، منذ بداية القرن التاسع عشر وإلى الآن، لا تظهر لنا أن مسألة التنمية كانت

أساساً مسألة نظام رأسمالي أو نظام اشتراكي، نظام ليبرالي أو نظام موجه، مسألة قطاع عام أو قطاع خاص، أو أنها كانت مسألة هذا النمط أو ذاك من التصنيع: كتصنيع بدائل الاستيراد أو التصنيع من أجل التصدير. طبعاً هذا لا يعني أن مثل هذه المسائل وغيرها لم تلعب مجتمعة أو منفردة دوراً مهماً في إقلاع التنمية الناجحة واحتضانها، إنما يعني أنها كانت خاضعة دوماً لظروف البلد المعني الخاصة. ولم يكن بإمكانها أن تلعب أدوارها الإيجابية، بحسب الحالة، إلا ضمن شروط أخرى، وهي الشروط التي شكلت إلى الآن الشروط العامة لانطلاق مسيرة التنمية الفعلية.

وهذه الشروط التي تبدو لنا مكملة، إن لم نقل بديلة، لبرامج التصحيح الهيكلي بشكل عام والخصخصة بشكل خاص، يمكن إدراجها في مجموعتين رئيسيتين:

المجموعة الأولى هي من طبيعة اقتصادية محضة، وتتلخص في ضرورة اعتماد أنماط إنتاجية واستهلاكية ذات آثار تكاملية ذاتية في الإطار المحلي، بما يعني ذلك من عمل على خلق الظروف المناسبة لقيام توازن وتكامل بين التنمية الزراعية والتنمية الصناعية، وداخل الصناعة، إطلاق تنمية متوازنة ومتكاملة بين مختلف مراحل العملية الصناعية (بين صناعة السلع الإنتاجية وصناعة السلع الاستهلاكية وما بينهما من صناعة السلع الوسيطة)، وذلك في إطار من الاعتماد الوطني المتزايد على النفس، خصوصاً في ما يتعلق بالتقنيات المستخدمة ومصادر التمويل. وهذا النمط من التنمية لا يعني الانغلاق أو العزلة عن الخارج، وإنما يعني جعل العلاقات الاقتصادية مع الخارج تعمل في خدمة الاقتصاد الوطني وتنميته.

أما **المجموعة الثانية** من الشروط، فهي من طبيعة سياسية اجتماعية، تتلخص بوجود إرادة مجتمعية قادرة على إطلاق عملية تنمية ذاتية الحركة ورعايتها وحمايتها، مما يقتضي وجود سلطة سياسية ونخب قيادية في المجتمع ترتبط عضوياً بمصالح شعوبها وتطلعاتها. ويتجسد هذا الارتباط في الأمور التالية:

- إبقاء الفروق في توزيع الدخل والأصول المادية وغير المادية في حدود معقولة.

- الأخذ بأنماط استهلاكية تتناسب وإمكانات البلاد الإنتاجية الذاتية.

- إعادة تدوير الفائض الاقتصادي في الاقتصاد الوطني وتقليص تسربه إلى الخارج إلى الحدود الدنيا.

الفصل الخامس عشر

ليبيا

دور الدولة والتغيرات الهيكلية في الاقتصاد الليبي

أحمد منيسي عبد الحميد(*)

عبد الله امحمد شامية(**)

مقدمة

اعتبرت ليبيا في بداية الخمسينيات من الدول الفقيرة في العالم، على الرغم من كبر مساحتها وقلة عدد سكانها، حيث كانت تتسم بافتقارها إلى الموارد الاقتصادية وانخفاض دخلها وانعدام مدخراتها، وتفشي المرض والجهل بين مواطنيها نتيجة وقوعها لسنوات عديدة تحت الحكم التركي وطائلة الاستعمار الإيطالي والفرنسي والبريطاني، واعتمادها في تلك الفترة على المساعدات الأجنبية. ومن هنا لم تكن الدولة قادرة إلا على تقديم الحد الأدنى من الخدمات العامة، فتبنت بذلك حرية النشاط الاقتصادي، وفتحت المجال أمام الاستثمارات الأجنبية من خلال التشريعات المشجعة، مما أدى إلى دخول شركات النفط الأجنبية من جنسيات مختلفة الأرض الليبية للتنقيب عن النفط على نطاق واسع. وقد أدت المنافسة الشديدة بين هذه الشركات إلى اكتشاف النفط واستغلاله بسرعة لم يسبق لها مثيل في الدول النفطية الأخرى.

على أثر تصدير النفط بكميات تجارية في النصف الأول من الستينيات، ارتفعت الإيرادات العامة بسبب تزايد الإيرادات النفطية، وتعاظمت هذه الايرادات عقب القرار الجريء الذي اتخذته حكومة الثورة في بداية السبعينيات برفع أسعار النفط بصورة

(*) الهيئة القومية للبحث العلمي، مركز بحوث العلوم الاقتصادية، ليبيا.

(**) الهيئة القومية للبحث العلمي، مركز بحوث العلوم الاقتصادية، ليبيا.

انفرادية. وقد أدى نجاحها بذلك إلى أن تبعتها الدول النفطية الأخرى.

وفي نهاية الستينيات وأثناء السبعينيات، أخذت الدولة تتدخل شيئاً فشيئاً في مجال النشاط الاقتصادي، فقد سنت مجموعة من التشريعات ترتب عنها تلييب المصارف الأجنبية، وأصبحت المصارف الأجنبية في ليبيا شركات مساهمة لا تقل نسبة مساهمة الليبيين في رأس مالها عن ٥١ بالمئة، تم تأميمها بعد ذلك بالكامل. كما قامت ليبيا بتأميم بعض شركات النفط الأجنبية[(١)].

وعلى الرغم من هذا التدخل سمحت الدولة لليبيين بممارسة النشاط الاقتصادي بحرية. وحتى نهاية السبعينيات كان القطاع الخاص هو المالك والمدير للوحدات الإنتاجية والخدمية. وقد بلغت نسبة العاملين في القطاع الخاص حوالى ٧٢ بالمئة من القوة العاملة.

وفي أواخر السبعينيات تبنت الدولة نهجاً اشتراكياً متشدداً سيطرت بموجبه على معظم أوجه النشاط الاقتصادي. وفي خلال الفترة (١٩٧٩ ـ ١٩٨٥) تقلص دور القطاع الخاص، بحيث لم يعد يستوعب إلا حوالى ٢٥ بالمئة فقط من القوة العاملة.

أولاً: الخصائص العامة للاقتصاد الليبي

يتميز الاقتصاد الليبي بمعظم خصائص الدول النامية، حيث يعتبر اقتصاداً صغير الحجم نسبياً، ويعتمد في دخله على مورد طبيعي ناضب، ويفتقر إلى العمالة الماهرة، بالإضافة إلى ارتفاع معدل النمو السكاني والحضري. وعلى الرغم من أن الاستثمارات الكبيرة التي نفذت خلال الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٩٤) كانت قد استهدفت تحقيق معدلات نمو عالية في الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية، خصوصاً الزراعة والصناعة، بهدف خلق قاعدة إنتاجية تساعد على تنويع مصادر الدخل وتخفيف درجة الاعتماد على النفط، إلا أن دراسة وتقييم ما تم إنجازه من خلال الاستثمارات التي تجاوزت ٣٢ مليار دينار خلال الفترة الماضية، تبين القصور في تحقيق الأهداف المتعلقة بتنويع مصادر الدخل وزيادة مساهمة قطاعي الزراعة والصناعة في الناتج المحلي الإجمالي،

---

(١) قرار مجلس قيادة الثورة الصادر في ١٣/١١/١٩٦٩ بشأن تقرير بعض الأحكام الخاصة بالمصارف.

ـ القانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٠ الذي نص على نقل ملكية الأسهم المملوكة لباركليز بنك البريطاني للدولة الليبية (مصرف الجماهيرية).

ـ قرار مجلس قيادة الثورة الصادر بتاريخ ٢٩/٧/١٩٧٠ بشأن تأميم الحصص المملوكة للإيطاليين (مصرف الأمة).

ـ القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٠ بتاريخ ٢٢/١٢/١٩٧٠ الذي حظر مزاولة الأعمال المصرفية في ليبيا على غير الشركات المملوكة بالكامل لليبيين.

على الرغم من استحواذهما على ما يزيد على ٣٤ بالمئة من إجمالي المخصصات التنموية خلال العقدين الماضيين.

ولقد أفرزت التجربة الماضية في مجال التخطيط الاقتصادي، على الرغم من النجاح ببناء وتكوين البنية التحتية، وعلى الرغم من التحسن في بعض مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ضعف كفاءة الاستثمارات المنفذة، وبخاصة في القطاعات الإنتاجية، وترسيخ جملة من الخصائص التي صارت مميزة للاقتصاد الليبي، ومن أهمها:

١ ـ الاعتماد على النفط كمصدر للدخل ومصدر للصرف الأجنبي.

٢ ـ الانكشاف الاقتصادي، حيث تتراوح نسبة الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي ما بين ٢٠ بالمئة و٢٥ بالمئة، بينما يبلغ متوسط نسبة إجمالي التجارة الخارجية إلى الناتج المحلي الإجمالي أكثر من ٧٥ بالمئة خلال الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٨٨).

٣ ـ ارتفاع معدل النمو السكاني ومحدودية القوى العاملة الوطنية الماهرة، حيث يصل معدل النمو السكاني إلى أكثر من ٤,١ بالمئة، ويقدر عدد السكان بنحو ٤,٨ مليون نسمة في عام ١٩٩٠. وفي الوقت نفسه لا تتجاوز نسبة السكان النشيطين اقتصادياً ٤١ بالمئة من إجمالي السكان. وعلى الرغم من الزيادة المتواضعة في عرض القوى العاملة، إلا أن التوسع الكبير في مشروعات التنمية إدى إلى زيادة الطلب على القوى العاملة بمختلف تصنيفاتها، مما أدى إلى زيادة الاعتماد على القوى العاملة الأجنبية، والتي تقدر بنحو ١٨ بالمئة من أصل القوى العاملة، وبنحو ٢٢,٣ بالمئة من القوى العاملة الماهرة، وأكثر من ١٨ بالمئة من الفنيين والمهندسين.

٤ ـ اتساع الرقعة الجغرافية، حيث تصل المساحة إلى حوالى ١,٧٥ مليون كيلومتر مربع. وقد صاحب ذلك تدني معدلات الكثافة السكانية في المناطق الصحراوية، وارتفاع هذه الكثافة في المناطق الساحلية. وقد رتبت المعطيات الطبيعية والجغرافية أعباء إضافية على مجهودات التنمية وصعوبات في استغلال الموارد والإمكانيات المتاحة، وأضفت طابعاً مميزاً على الجهود التي بذلت لتحقيق التنمية تميزت بالسعي نحو تحقيق التنمية المتوازنة مكانياً واضطلاع الدولة بدور كبير في مجال إنتاج السلع وتقديم الخدمات.

لقد رتبت هذه الخصائص جملة من النتائج التي انعكست على هيكل الناتج المحلي الإجمالي والاستثمار المحلي الثابت، وأثرت في دور القطاعات المختلفة المكونة للنشاط الاقتصادي.

فالبيانات الواردة في الجدول رقم (١٥ ـ ١) تشير إلى أن قطاع النفط والغاز ساهم بنحو ٢٩ بالمئة من إجمالي الناتج المحلي في عام ١٩٩٠، بينما يأتي قطاع

الخدمات العامة في الترتيب الثاني من حيث الأهمية، بعد قطاع النفط، إذ يساهم بنحو ٢٢ بالمئة من إجمالي الناتج المحلي، وتأتي القطاعات الإنتاجية، مثل قطاع التشييد، والصناعات التحويلية، والتجارة الداخلية، والنقل والمواصلات، في الترتيب الثالث والرابع والخامس والسادس على التوالي. وتأتي الزراعة في الترتيب السابع من حيث الأهمية بين القطاعات المكونة للناتج المحلي في ليبيا.

الجدول رقم (١٥ ـ ١)

الناتج المحلي الإجمالي بحسب الأنشطة الاقتصادية (بتكلفة عوامل الدخل الجارية، بالمليون دينار)

الأنشطة الاقتصادية	١٩٧٠	١٩٩٠	الهيكل (بالمئة)	
			١٩٧٠	١٩٩٠
الزراعة والغابات وصيد الأسماك	٣٣,١	٤٢٣,٥	٢,٦	٥,٤
استخراج النفط والغاز الطبيعي	٨١٢,٦	٢٢٥٠,١	٦٣,١	٢٨,٨
الصناعات التحويلية	٢٢,٥	٥٧٣,١	١,٧	٧,٣
التجارة والمطاعم والفنادق	٤٧,٠	٥١٧,٥	٣,٧	٦,٦
المال والتأمين والعقارات	١٣,٠	٣٣٦,٥	١,٠	٤,٣
التشييد	٨٧,٨	١٠٢٠,٥	٦,٨	١٣,١
النقل والتخزين والمواصلات	٤٣,٢	٤٤٢,٥	٣,٤	٥,٧
ملكية المساكن	٥٩,٦	٣١٤,٢	٤,٦	٤,٠
الخدمات العامة(*)	١٦١,٦	١٦٩٩,٥	١٢,٥	٢٢,٠

(*) تشتمل الخدمات العامة على التعليم والصحة، والخدمات الأخرى.

المصدر: ليبيا، اللجنة الشعبية العامة لتخطيط الاقتصاد، الأمانة العامة، «النمو الاقتصادي والاجتماعي في الجماهيرية العظمى خلال السنوات، ١٩٧٠ ـ ١٩٩٠،» (شباط/فبراير (النوار) ١٩٩١)، ص ١٢.

وإجمالاً يمكن استنتاج النقاط التالية:

١ ـ يلاحظ شدة اعتماد الاقتصاد على سلعة النفط الخام، كمصدر للدخل وللحصول على الصرف الأجنبي. وعلى الرغم من تدني الأهمية النسبية لقطاع النفط في هيكل الناتج المحلي، في ما بين عامي ١٩٧٠ و١٩٩٠، إلا أن النفط ظل في الترتيب الأول في هيكل الإنتاج بالمقارنة ببقية القطاعات.

٢ ـ يلاحظ تدني مساهمة القطاعات الإنتاجية المتمثلة في الزراعة والصناعة التحويلية في تكوين الناتج المحلي بالمقارنة بالقطاعات الخدمية، وذلك على الرغم

مما حظيت به القطاعات الإنتاجية من استثمارات طيلة العشرين سنة قبيل عام ١٩٩٠، حيث تجاوزت تلك الاستثمارات مبلغ عشرة مليارات دينار.

٣ ـ حظيت قطاعات النقل والمواصلات والكهرباء والتخزين والمياه (مشروعات البنية التحتية) بجل الاستثمارات التي نفذت خلال الفترة ما بين عامي ١٩٧٠ و١٩٨٨، حيث بلغت الأهمية النسبية للاستثمارات المنفذة في هذه القطاعات نحو ٣٢ بالمئة من إجمالي الاستثمارات المنفذة.

٤ ـ جاءت قطاعات الخدمات العامة (التعليم والصحة)، ثم الصناعة، فالإسكان والتشييد، ثم الزراعة والنفط في الترتيب الثاني والثالث والرابع والخامس والسادس على التوالي، وذلك على النحو المبين في الجدول رقم (١٥ ـ ٢).

الجدول رقم (١٥ ـ ٢)
توزيع الاستثمارات على القطاعات الاقتصادية،
إجمالي الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٨٨)

القطاع	الأهمية النسبية (بالمئة)
النقل والتخزين والمواصلات والكهرباء والغاز والمياه	٣٢
الخدمات العامة (التعليم والصحة)	١٦
الصناعة	١٥
الإسكان والتشييد	١٥
الزراعة	١٢
الخدمات الأخرى والنفط	١٠

المصدر: ليبيا، اللجنة الشعبية للإعلام والثقافة، «ليبيا الثورة في عشرين عاماً، ١٩٦٩ ـ ١٩٨٩: التحولات الاقتصادية والاجتماعية،» (١٩٨٩)، ص ٢٢٥.

٥ ـ تميز قطاع الخدمات العامة (التعليم والصحة) باستيعابه لأكبر نسبة من القوى العامة، حيث بلغت نسبة العاملين في هذا القطاع نحو ٣١ بالمئة من إجمالي القوى العاملة في الاقتصاد. وحظي قطاع الإدارة العامة (عدا التعليم والصحة) بنحو ١٠,٢ بالمئة من إجمالي القوى العاملة، أي حوالى ١٠١,٢ ألف موظف ومستخدم في عام ١٩٨٩. وتعتبر هذه النسبة مرتفعة بالمقارنة بالدول الأخرى التي تمر بمراحل تنمية مشابهة. وفي الوقت نفسه، انخفضت الأهمية النسبية للاستخدام في قطاع الزراعة من حوالى ٢٩ بالمئة عام ١٩٧٠ إلى حوالى ١٩ بالمئة عام ١٩٨٩، ولم تتجاوز نسبة الاستخدام في قطاع الصناعة التحويلية ٩ بالمئة من إجمالي الاستخدام في الاقتصاد الوطني عام ١٩٨٩.

٦ ـ تميز ميزان المدفوعات الليبي بتذبذب في أوضاعه نتيجة الارتفاع النسبي في

معدل الانكشاف الاقتصادي، إلا أن ميزان المدفوعات حقق عجزاً مستمراً خلال بعض السنوات مثل الأعوام ١٩٨٧ و١٩٨٨ و١٩٨٩. ويعكس هذا الوضع التطورات التي طرأت على صادرات وأسعار النفط الخام في الأسواق الدولية، كما يعكس من جهة أخرى أوجه ومستويات الإنفاق بالنقد الأجنبي(٢).

٧ ـ ارتفاع حجم الالتزامات المرحّلة من خطط التحول التي تم تنفيذها طوال الفترة (١٩٧٣ ـ ١٩٨٥)، إذ تقدر هذه الالتزامات المرحّلة بأكثر من مليار دينار(٣)، الأمر الذي أدى إلى تعذر الدخول في خطة خمسية جديدة عقب خطة التحول (١٩٨١ ـ ١٩٨٥)، وصعوبة استكمال الكثير من المشروعات التي تم تخطيطها.

٨ ـ اعتماد الاقتصاد الليبي على النفط جعله عرضة للتقلبات والأزمات الاقتصادية التي تحدث في العالم الخارجي. وهذا ما حدث بالفعل عندما انخفضت نسبة مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي إلى حوالى ٢٧ بالمئة خلال الفترة (١٩٨٦ ـ ١٩٨٩)، وذلك بسبب الانخفاض الحاد في أسعار النفط في الدول الصناعية بسبب انخفاض الطلب الناجم عن سياسة ترشيد استهلاك الطاقة، حيث تدنت أسعار النفط إلى أقل من ثمانية دولارات للبرميل الواحد خلال الفترة المذكورة. وأدى هذا التطور إلى تذبذب الإيرادات من النقد الأجنبي، وما تبعه من تأجيل للعديد من مشروعات التنمية المعتمدة في الخطة الخمسية (١٩٨١ ـ ١٩٨٥) والسنوات اللاحقة، وفي الوقت نفسه، أديرت القطاعات الاقتصادية التي تسيطر عليها الدولة بأسلوب يفتقر إلى الكفاءة من خلال سياسات اقتصادية خاطئة لم تمكنها من تحقيق مستهدفاتها، مما جعلها عبئاً يثقل كاهل الخزانة العامة التي تقدم لها الدعم المستمر.

٩ ـ نتيجة تضخم القطاع العام وهيمنته على معظم الأنشطة الإنتاجية والخدمية، فقد تميزت الموازنة العامة للدولة بالعجز المستمر، وتم تمويل هذا العجز بالاقتراض من الجهاز المصرفي، حيث بلغت الالتزامات القائمة على الخزانة العامة تجاه مصرف ليبيا المركزي والمصارف التجارية (الدين العام المحلي) نحو ٥٥٤٥ مليون دينار عام ١٩٩٠، وذلك بزيادة قدرها ٥٧٠ مليون دينار تقريباً عن مستواه عام ١٩٨٩، أو بمعدل نمو قدره ١٠ بالمئة(٤).

---

(٢) مصرف ليبيا المركزي، التقرير السنوي الرابع والثلاثون (طرابلس، ليبيا: المصرف، ١٩٨٩)، ص ٤٠ ـ ٨٣.

(٣) ليبيا، اللجنة الشعبية للتخطيط والتجارة والمالية، الأمانة العامة، «التقرير المعروض على المؤتمرات الشعبية الأساسية،» (١٩٩٣).

(٤) مصرف ليبيا المركزي، «التقرير المعروض على المؤتمرات الشعبية الأساسية،» (١٩٩٠)، ص ١١.

ثانياً: هيمنة القطاع العام على الاستثمارات المحلية

يمكننا الوقوف على دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي من خلال تتبع مسيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية خلال الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٩٠)، حيث يلاحظ ـ على وجه العموم ـ تنامي دور القطاع العام وانحسار دور القطاع الخاص على نحو مطرد طوال الفترة ما بين عامي ١٩٧٣ و١٩٩٠، وهي الفترة التي سبقت التفكير في طرح أسس جديدة لإعادة هيكلة الاقتصاد الليبي ترتكز على تشجيع المبادرة الفردية والحرية الاقتصادية وتطبيق أساليب الخوصصة.

ومن خلال توزيع الاستثمارات بين القطاعين العام والخاص خلال الفترة المذكورة يمكن ملاحظة ما يلي:

١ ـ استأثر القطاع العام بنحو ٨٦ بالمئة من حجم الاستثمار الكلي المنفذ، بينما بلغ نصيب القطاع الخاص ١٤ بالمئة.

٢ ـ وصل نصيب القطاع العام من المخصصات الاستثمارية في قطاع الزراعة نحو ٩٤ بالمئة مقابل حوالى ٦ بالمئة فقط للقطاع الخاص.

٣ ـ استأثر القطاع العام بنحو ٩٨ بالمئة من حجم الاستثمار المخصص للقطاع الصناعي، والذي تبلغ نسبته ١٩ بالمئة من إجمالي الاستثمارات المنفذة بينما لم يحظ القطاع الخاص إلا بنسبة ٢ بالمئة.

٤ ـ بلغت حصة قطاع المواصلات والنقل ١٩ بالمئة من إجمالي الاستثمار على مستوى الاقتصاد الكلي، خصص منها ١٥ بالمئة للقطاع العام و٤ بالمئة للقطاع الخاص.

ولقد تم توزيع الاستثمارات في القطاعات الأخرى على نحو مشابه، بحيث اضطلع القطاع العام بجل الاستثمارات المنفذة. وفي بعض القطاعات التي عادة ما يجد فيها القطاع الخاص مجالاً مناسباً للعمل، مثل خدمات المال والتأمين والعقارات وخدمات الأعمال، استحوذ القطاع العام على كل الاستثمارات التي نفذت في هذه القطاعات.

وقد واكبت هذه التوجهات، جملة من التشريعات التي أكدت سيطرة القطاع العام على مختلف أوجه الحياة الاقتصادية. ومن أهم هذه التشريعات قرار مؤتمر الشعب العام لسنة ١٩٧٦ بتأميم التجارة الخارجية، وقرارات اللجنة الشعبية العامة لسنة ١٩٧٩ بقصر استيراد السلع والبضائع على المؤسسات والشركات والمنشآت العامة، وقصر التوزيع بالجملة واسناده إلى الشركات المملوكة للقطاع العام، وقرارات تحريم التعامل التجاري على الأفراد.

وقد تمكن القطاع العام من تنفيذ مشروعات البنية التحتية للاقتصاد، وإيجاد قاعدة صناعية بهدف الإحلال محل الواردات، وتنمية المناطق الريفية والواحات، إلا أنه وفي الوقت ذاته انحسر الكثير من النشاطات التي كان يقوم بها القطاع الخاص من مشروعات صناعية وخدمية بحكم أيلولة ملكيتها للدولة أو لتوقفها عن النشاط، وأصبح القطاع العام مسؤولاً عن إدارة معظم المشروعات الإنتاجية والخدمية وتمويلها.

ثالثاً: ملامح التغير في دور الدولة

منذ بداية الثمانينيات بدأت إيرادات الدولة ـ كما سبقت الإشارة إليه ـ من الصرف الإجنبي الناتج من تصدير النفط تنحسر، وبدأت المشروعات التي يديرها القطاع العام تواجه جملة من المشاكل التي أرهقت كاهل الخزانة العامة، كما تدنت إيرادات الخزانة العامة من المصادر المحلية نظراً لتقلص النشاط الخاص، الأمر الذي أدى إلى نشوء وتطور جملة من المشاكل صحبه استمرار سيطرة القطاع العام على النشاط الإنتاجي والخدمي، ومن هذه المشاكل: تدني حصيلة الإيرادات من الصرف الأجنبي، انخفاض مستويات الكفاءة الإنتاجية في المشروعات الصناعية، كثرة الأعطال والتوقفات في المصانع، العجز المستمر في الميزانية العامة وكبر حجم الدين العام، نقص السيولة لدى معظم مشروعات القطاع العام، وتدني العائد على المشروعات الاستثمارية.

لقد استوجبت هذه المشكلات، وغيرها، إعادة النظر في الكثير من المشروعات العامة، والبدء بتقييم أوضاع المشروعات المنفذة، وبيع وتمليك بعض المشروعات العامة للعاملين فيها والإعلان عن بيع مشروعات القطاع العام.

الخوصصة في الاقتصاد الليبي

إن سياسة تحرير الاقتصاد التي تم تبنيها في ليبيا كأسلوب لعلاج المشكلات الاقتصادية التي يعانيها الاقتصاد الليبي لا تعني إبعاد الدولة عن الحياة الاقتصادية، خصوصاً أن ليبيا تعتبر بلداً نامياً يعتمد على مورد طبيعي ناضب، وإنما تعني تخلي الدولة ـ ممثلة في القطاع العام ـ عن الإنتاج المباشر للسلع والخدمات والسماح للأفراد بممارسة النشاطات الاقتصادية الإنتاجية والخدمية، من خلال امتلاكهم للوحدات الإنتاجية ملكية جماعية وتشاركية وفردية، ويصبح دور الدولة متركزاً في إدارة الاقتصاد الكلي، بما يكفل الاستقرار والتوازن الخارجي والعدالة في التوزيع ومنع الاحتكارات، كما تستمر هيمنة الدولة على الصناعات الاستراتيجية ومجالات الخدمات العامة، بالإضافة إلى وظائف الدولة التقليدية في تنظيم الأمن والدفاع والقضاء.

وحيث إن الفترة التي انتهجت خلالها هذه السياسة في الاقتصاد الليبي تعتبر قصيرة نسبياً، فإن هذه الورقة سوف تكتفي بتلخيص مفهوم الخوصصة، كما ورد في

هذه السياسة، والدوافع الرئيسية التي أدت إلى ذلك، والإطار العام للأسلوب المقترح لتطبيقها، ثم بيان الإجراءات العملية التي اتخذت في هذا الاتجاه مع التعرض إلى المحاذير والنتائج المتوقعة.

أ ـ المقصود بالخوصصة في الاقتصاد الليبي

يعتبر مصطلح الخوصصة أحد عدة مصطلحات ظهرت في أدبيات الاقتصاد خلال السنوات الأخيرة، ضمن النقاش الدائر حول تحويل وحدات القطاع العام إلى القطاع الخاص. وفي محاولة لتحديد تعريف للمفهوم، فإننا نجد عدداً كبيراً من التعاريف التي تتفق في معظمها في الجوهر أو المضمون. ويتضح من التعاريف المختلفة لمفهوم الخوصصة التفاوت في ما بينها، وإن اتفقت جميعها على التسليم بأهمية وجدوى القطاع الخاص والمبادرات الفردية في الاقتصاد، وبناء على ذلك، فإن سياسة الخوصصة المتبعة في الاقتصاد الليبي تتضمن العناصر الآتية(٥):

ـ نقل الملكية من القطاع العام إلى الأفراد (ملكية جماعية وتشاركية وفردية).

ـ فصل الملكية عن الإدارة.

ـ إعطاء دور أكبر للمبادرات الفردية.

ـ اقتصار دور الدولة على إنتاج بعض السلع والخدمات ذات الأهمية الاستراتيجية الاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى دورها التقليدي في الإشراف والرقابة.

وفي كل الأحوال، فإن سياسة الخوصصة المطروحة في الاقتصاد الليبي، لا تعني التطبيق الحرفي والفهم الضيق لهذه السياسة، بقدر ما تعني كل ما من شأنه الرفع من كفاءة الوحدات الإنتاجية والخدمية، وإسهام الليبيين في تحقيق التحول الاقتصادي والاجتماعي الذي تستهدفه خطط التنمية من خلال امتلاكهم للمشروعات المختلفة، وتعزيز الحرية الاقتصادية، وتخفيف العبء على الخزانة العامة للمجتمع.

ب ـ الدوافع

لا بد من أن يكون للخوصصة أهداف معينة تسعى الدولة إلى تحقيقها من وراء تبنيها لهذه السياسة، وتستند هذه الأهداف إلى جملة من الدوافع. وتعتبر الخوصصة في الاقتصاد الليبي في بداية عهدها، ولم تكتمل لتصبح تجربة قابلة للتقييم، وإن اتفقت بعض دوافعها مع تلك الدوافع التي أدت إلى تبنيها في دول أخرى، فهي تعكس

---

(٥) ليبيا، الهيئة القومية للبحث العلمي، «الأسس العامة لإعادة هيكلة الاقتصاد الليبي،» (دراسة غير منشورة، ١٩٩٢).

إلى حد كبير خصوصية الاقتصاد الليبي، وما يتميز به من صفات.

وإذا ما اعتبرنا سياسة الخوصصة في دول أخرى مثل مصر أو المغرب، نرى أنها جاءت كنتيجة لما تعانيه تلك الدول من مديونية خارجية أو بطالة أو تضخم أو نتيجة ما تمليه سياسات صندوق النقد الدولي. أما الخوصصة في ليبيا، فيمكن اعتبارها نتيجة معطيات اقتصادية محلية رتبتها خصوصية عدم تنوع القاعدة الاقتصادية والاعتماد على مورد ناضب هو النفط، وتزايد الحاجة إلى تعبئة كافة الموارد الاقتصادية والقطاعات الاقتصادية للمحافظة على استمرارية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وعلى هذا الأساس يمكن تحديد أهداف تبني سياسة الخوصصة في النقاط التالية:

(١) إشراك الأفراد والمؤسسات الفردية في النشاط الاقتصادي على نحو أوسع وبما يكفل تحقيق المزيد من الحرية الاقتصادية للأفراد.

(٢) تنويع القاعدة الإنتاجية والسماح للأفراد بالخوض في نشاطات إنتاجية وخدمية غير تقليدية، مثل خدمات المصارف والسياحة، والصناعات التصديرية.

(٣) الرفع من كفاءة المؤسسات الاقتصادية، وزيادة طاقاتها الإنتاجية.

(٤) تخفيف أعباء الميزانية العامة، بما يكفل تخفيض عجز الميزانية والحد من الدين العام المحلي.

(٥) الاستغلال الكفوء للموارد الاقتصادية والتخلص من المنشآت غير المجدية اقتصادياً.

ج ـ الأسلوب والإجراءات المتبعة

إن المتأمل في التشريعات التي صدرت في السنوات الأخيرة والإطار التنظيمي للإجراءات المتعلقة بنقل ملكية منشآت القطاع العام إلى القطاع الخاص، في ليبيا، يستطيع تحديد الإطار العام والأساليب التي تتبع لتطبيق سياسة الخوصصة في الاقتصاد الليبي على النحو التالي:

(١) الإطار العام للملكية وممارسة النشاط الاقتصادي (الإطار التشريعي)

حددت المادة رقم (٢) من القانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٢ الصادر عن مؤتمر الشعب العام في ١٩٩٢/٩/٢ بشأن مزاولة الأنشطة الاقتصادية «أنه للأفراد والأشخاص الاعتبارية ممارسة الأنشطة الاقتصادية في مجالات إنتاج وتوزيع السلع وتقديم الخدمات، كالتعليم والصحة والزراعة والصناعة والسياحة والنقل والعقارات والتمويل، وكذلك الأعمال المهنية والحرفية، كالمحاماة والطب والهندسة والمحاسبة،

وتوثيق العقود والمحررات والاستشارات المالية والاقتصادية والقانونية والتجارة والحدادة وغيرها من الأنشطة الأخرى».

وبينت المادة (٩) من القانون نفسه أنه يجوز بقرار من اللجنة الشعبية تمليك المنشآت المملوكة جزئياً أو كلياً، كما أوضحت لائحة تمليك المنشآت والشركات والوحدات الاقتصادية العامة الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (٣٠٠) لسنة ١٩٩٣ أن أحكام التمليك تسري على:

(أ) المؤسسات والمنشآت والشركات العامة.

(ب) الشركات المساهمة المملوكة كلياً أو جزئياً للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة.

(ج) المرافق والأجهزة وغيرها، مما يدخل في الأموال العامة بمقتضى المادة (٨٧) من القانون المدني.

(٢) أدوات التمليك

حددت اللائحة المذكورة أدوات التمليك على النحو التالي:

(أ) اللجنة المركزية لتمليك المنشآت.

(ب) أمانة اللجنة المركزية.

(٣) تقييم المنشآت

حددت اللائحة نفسها أسلوب تقييم المنشآت الخاضعة للتمليك بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة، على النحو التالي:

(أ) تشكل لجنة تقييم فنية لكل منشأة بموجب قرار من أمين اللجنة الشعبية العامة النوعية التي تتبعها المنشأة بناءً على اقتراح اللجنة المركزية.

(ب) تختص لجنة التقييم الفنية بتقييم المنشأة المشكلة لها لبيان مركزها المالي ووضعها القانوني والإداري وإعداد التقارير الفنية والمالية والإدارية مشفوعة بتوصياتها بالخصوص.

(ج) تلتزم لجان التقييم بالأسس والضوابط المحددة لإجراءات الحصر والتقييم التي تضعها اللجنة المركزية، وعليها أن تستخدم في أعمالها النماذج والمستندات لهذا الغرض.

وقد حددت اللائحة حلقة الاتصال بين لجنة التقييم واللجنة المركزية من خلال

اللجان القطاعية المشكلة للإشراف على التمليك في مختلف القطاعات التي تتبعها المنشآت التي يتقرر إخضاعها للتمليك.

وعلى صعيد القطاع المصرفي، فقد تم إصدار القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٣ بشأن المصارف والنقد والائتمان بدلاً من قانون المصارف لسنة ١٩٦٣. وقد نص القانون على تمليك المصارف التجارية للمواطنين، والسماح للأفراد بتأسيس شركات مساهمة (شركات مصرفية) بحيث لا يقل رأس مال الشركة عن ثلاثة ملايين دينار ليبي موزع في شكل أسهم اسمية لا تزيد قيمة السهم على ١٠ دنانير.

كما أجاز قانون المصارف الجديد للمصارف غير الوطنية فتح وكالات أو مكاتب تمثل المصارف الأجنبية في ليبيا، كما سمح للأفراد من المواطنين، فتح حسابات بالعملة الأجنبية والاحتفاظ بها.

وصدر أخيراً قانون تشجيع الاستثمار الذي منح المستثمر الأجنبي مزايا عديدة لممارسة النشاط داخل ليبيا.

أما على صعيد التنفيذ العملي المتعلق بنقل ملكية رؤوس أموال بعض الشركات العامة، فإن قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (١٢٤٤) لسنة ١٩٩٠ بشأن نقل ملكية رؤوس أموال بعض شركات البناء والصيانة التابعة للجنة الشعبية العامة للمرافق والأشغال العامة إلى الأفراد والأشخاص الاعتبارية، وكذلك قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (١٢٤٣) لسنة ١٩٩٠ بحل بعض الشركات العامة، يعتبر أمثلة لتطبيق التوجه نحو الرفع من كفاءة الوحدات الاقتصادية وإعادة هيكلتها. بالإضافة إلى ذلك، فقد صدرت عدة قرارات إخرى تتعلق ببيع الموجودات التشغيلية لبعض الوحدات الخدمية، من أهمها قرارا اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد والتجارة الخارجية رقم (٩٨) لسنة ١٩٨٩ بشأن إنشاء لجان لتقييم الوحدات الفندقية (الشركات المالكة للفنادق) تتولى بيع موجوداتها التشغيلية وغيرها بالقيمة السوقية إلى الوحدات الفندقية والمرافق التابعة لتلك الشركات.

رابعاً: المحاذير والنتائج المتوقعة

١ ـ المحاذير والصعوبات

إن تطبيق سياسة الخوصصة بعد فترة من سيطرة القطاع العام، ليس عملية سهلة، بل إنها، قد تصطدم بعدد من الصعوبات التي يتعين إدراكها ووضع الحلول لها، ومنها ما يلي:

أ ـ مشكلة فائض العمالة وكيفية الاستفادة منها: تعاني معظم وحدات القطاع

العام تضخم الجهاز الإداري نتيجة سياسة التشغيل المتبعة، وكنتيجة لذلك قد تكون الشركات المخصخصة محتفظة بعمالة زائدة عن حاجتها الفعلية. لذلك فإن مشكلة فائض العمالة تعتبر من أخطر المشكلات التي تواجه سياسة الخوصصة عندما يؤدي تطبيقها إلى تسريح أعداد كبيرة، وما يترتب على ذلك من آثار سيئة. ويقترح لعلاج هذه المشكلة اتباع بعض الخيارات التالية:

- مساعدة العمالة الفائضة على إيجاد فرص عمل بديلة، وفي حالة تعذر ذلك يتعين توفير التمويل اللازم لهؤلاء العاملين للبدء بأنشطة اقتصادية في مجال تخصصهم بشكل فردي أو جماعي.

- اقتصار تطبيق السياسة المطروحة على المنشآت العامة ذات العمالة المحدودة.

- إعداد برامج تدريبية لإعادة تأهيل وتكوين العمالة المسرحة لتمكينها من التوافق مع أكبر عدد من فرص العمل الأخرى.

- منح الحوافز والتشجيع على ممارسة النشاطات الإنتاجية على أسس وشروط تفضيلية.

ب ـ إمكانية ظهور الاحتكارات الخاصة: تحتكر بعض وحدات القطاع العام سوق بعض السلع والخدمات، الأمر الذي أثر في معايير الجودة والأسعار، وتحقيق العديد من الأهداف الاجتماعية، ويتوقع إذا ما تم بيع هذه الوحدات إلى القطاع الخاص أن ينتقل احتكار الدولة إلى احتكار أفراد، وقد يتعزز ذلك بالحماية التي ستتوفر للقطاع الخاص في ظل سياسة الخوصصة، بالإضافة إلى عدم إمكانية قيام وحدات منافسة للوحدات القائمة الآن، وذلك لضخامة الأموال المطلوبة للاستثمار في مثل هذه المشاريع. عليه يتعين وضع الأسس والضوابط لمنع قيام مثل هذه الاحتكارات، ووضع معايير وأسس للجودة وللتسعير وقوانين حماية المستهلك ضماناً لنجاح سياسة الخوصصة.

ج ـ مشكلة ديون والتزامات الوحدات الاقتصادية العامة: من المشاكل المتوقع بروزها عند تطبيق برنامج الخوصصة هي كيفية معالجة ديون الشركات المراد نقل ملكيتها، وبخاصة أن بعضها آنية الدفع مثل الضرائب والضمان الاجتماعي، ومكافآت ترك الخدمة وغيرها. وتزداد حدة المشكلة إذا اتضح أن معظم هذه الديون هي على مؤسسات ووحدات عامة أخرى، ويعتبر أغلبها في حكم الديون المعدومة. لذلك فإنه يتعين التفكير في طريقة عملية لنقل الملكية إلى القطاع الخاص.

د ـ عدم وجود سوق مالي منظم، ومحدودية المدخرات الوطنية: إن وجود سوق للأوراق المالية يعد عاملاً مهماً في إنجاح سياسة الخوصصة، ولذلك فإن الافتقار إلى سوق مالي منظم في ليبيا يمثل أحد المشاكل الأساسية التي تواجه تطبيق سياسة الخوصصة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن محدودية المقدرة التمويلية

للدخل في ليبيا تمثل مشكلة أخرى، حيث إن رأس المال الوطني يعجز عن شراء المنشآت العامة. لذلك فإن الأمر يتطلب القيام بالإجراءات التالية للتغلب على هذه الصعوبات:

ـ التدرج الزمني في تطبيق السياسة، حيث يتجنب طرح عدد كبير من الأسهم في آن واحد، وأن يتم ذلك وفق المقدرة الاستيعابية للاقتصاد الوطني.

ـ منح التسهيلات الائتمانية للمواطنين وبشروط ميسرة. وفي هذا المقام يتعين على المصارف التجارية والمتخصصة والمؤسسات المالية القيام بدور رئيسي في هذا المجال.

بالإضافة إلى ما سبق، فإنه يتعين البدء باتخاذ الإجراءات الأولية المؤدية إلى تطوير سوق لتداول الأوراق المالية، وإيجاد القنوات الكفيلة بتعبئة المدخرات الوطنية وتوجيهها نحو الاستثمار في المؤسسات التي يتم نقل ملكيتها إلى الأفراد، وذلك من خلال توجيه المصارف وشركات التأمين نحو المشاركة في عمليات نقل رؤوس أموال الشركات العامة إلى الأفراد.

٢ ـ النتائج المتوقعة

إن نجاح سياسة الخوصصة سيؤدي إلى تحقق عدد من النتائج يمكن أن نذكر بعضها في النقاط التالية:

أ ـ قيام القطاع الخاص بدوره كموجه أساسي للأنشطة الاقتصادية وإدارته للمؤسسات الإنتاجية، بما يسهم به في توفير الموارد، وتحسين الأداء والرقابة. وتزداد بذلك معدلات الأداء والإنتاجية، بالإضافة إلى قدرة القطاع الخاص بما يقدمه من حوافز على تعبئة المدخرات الوطنية وتوجيهها نحو مشاريع منتجة.

ب ـ تحسن الوضع المالي والإداري للوحدات الإنتاجية السلعية والخدمية، إذ إن نقل هذه الوحدات من على كاهل الدولة إلى الأفراد سيؤدي إلى تقليل العبء على الخزانة العامة. كما يتيح ذلك للدولة التركيز على أداء دورها في الإشراف والرقابة والوصول بالمجتمع إلى أهدافه الاجتماعية والاقتصادية العامة.

ج ـ ارتفاع كفاءة أداء الاقتصاد الوطني، والتخصص الأفضل للموارد الاقتصادية، وارتفاع الطاقات التشغيلية في المصانع والوحدات الاقتصادية التي طبقت عليها السياسة، مما ينعكس على ارتفاع معدل العائد على الاستثمارات.

د ـ تخفيض الأعباء على الميزانية العامة، وذلك بتجنب تحمل الدولة لعبء المؤسسات الخاسرة والاستمرار في دعمها، الأمر الذي يمكن الدولة من التوجه إلى دورها في تقديم الخدمات ذات الجدارة الاجتماعية وبشكل أكثر كفاءة.

خاتمة

أخيراً تجدر الإشارة إلى أن للخوصصة كثيراً من المعارضين، وهم يمثلون تحدياً لمؤيديها المألوفين. فالموظفون يعارضون تصفية المنشآت العامة خوفاً من ضياع وظائفهم، وقد يمانع المسؤولون في الدولة تطبيق هذه السياسة لأنها تقلص من اختصاصاتهم وتحد من منافعهم، وقد يعارضها بعض المثقفين لاعتقادهم بأنها تفيد في الدرجة الأولى الأغنياء وذوي الامتيازات.

لهذه الأسباب، وبسبب موقفها الحذر من القطاع الخاص، وإحساسها بصعوبة التراجع عن منهجها ودورها، تخوض الدولة تجربة الخوصصة وحرية النشاط الاقتصادي بتردد، على الرغم من إصدارها للتشريعات المبيحة لذلك، وشعورها بالأعباء المالية المتزايدة والمترتبة على هذا الدور في ظل القيود والعقوبات الاقتصادية القسرية المفروضة على الاقتصاد الليبي.

توصيات الندوة

في الفترة ما بين ٢٨ ـ ٣٠/ ٤/١٩٩٧، انعقدت الندوة العربية حول الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية التي نظمها المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط/الجزائر، بالاشتراك مع مجلس الخوصصة ورابطة المعاهد والمراكز العربية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبمساهمة المؤسسات والهيئات الوطنية الجزائرية.

وقد شارك في هذه الندوة أساتذة وباحثون من الأردن والعراق والمغرب وتونس وسوريا وليبيا ومصر، بالإضافة إلى خبراء وأساتذة من الجزائر.

لقد ناقش الخبراء العرب وعلى مدى خمس جلسات واحداً وعشرين بحثاً، اهتمت بمقاربة الإطار النظري لمفاهيم الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة وتحليل وتقييم التجارب العربية في هذا المجال، كما تضمنت الجلسات العديد من المداخلات التي أثرت أبعاد المعالجة للقضايا المطروحة نظرياً وتطبيقاً.

والتزاماً بما ورد في برنامج الندوة، تم تشكيل لجنة لصياغة التوصيات، حيث انتهت إلى ما يلي:

أولاً: الجوانب المتعلقة بالتهيئة للخوصصة

١ ـ ضرورة التبادل والاستفادة من تجارب الخوصصة بين الدول العربية، وبخاصة بين الهيئات المكلفة بتنفيذ إجراءات الخوصصة.

٢ ـ ضرورة دعم الاتصال المعلوماتي بين البلدان العربية لتبادل خبرات الإصلاحات الاقتصادية والأفكار المستجدة بشأنها.

٣ ـ ضرورة مراعاة التدرج في الحركة باتجاه الخوصصة مع التأكيد على أن الخوصصة هي خيار متاح أمام البلدان العربية.

٤ ـ التأكيد على أهمية دور القطاع العام وضرورة تحوله إلى قطاع ديناميكي وذي نجاعة، وإعادة هيكلته حتى يساير التحولات ويتكامل مع القطاع الخاص.

٥ ـ ضرورة مراعاة اتباع كافة الطرق والأساليب العلمية الاقتصادية والقانونية والمالية والمحاسبية في تقييم المؤسسات التي سيتم تحويلها من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

٦ ـ يجب أن يسبق عملية الخوصصة وضع خطة وطنية لاستخدام الأموال المحصلة من عملية الخوصصة من أجل النفع العام.

٧ ـ ضرورة مراعاة البعد البيئي أثناء تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية والخوصصة.

٨ ـ مراعاة الشفافية الاقتصادية الكاملة في مجالات الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة.

٩ ـ ضرورة تدعيم المنظومة الإحصائية وتبادل المعلومات الاقتصادية بشفافية.

١٠ ـ تطوير المنظومة التشريعية التي تشجع الاستثمار، وتفتح الباب نحو آليات المنافسة، وتحد من الاحتكار وتوفر ضمانات الشفافية.

١١ ـ تطوير الإنتاج عند أعلى درجات سلم التطور التكنولوجي الملائم لرفع نسبة المكون المعرفي إلى الناتج المحلي الإجمالي كأحد شروط ازدهار المنافسة في ظل سياسات الخوصصة.

ثانياً: الجوانب المتعلقة بالأسواق المالية

١ ـ تنمية وتنشيط أسواق رؤوس الأموال (بورصة الأوراق المالية)، مع ضرورة الربط بين البورصات العربية والعالمية.

٢ ـ إصلاح المنظومة المالية والجبائية والجمركية والإدارية حتى تستجيب لقواعد اقتصاد السوق والمنافسة بعيداً عن كل احتكار.

٣ ـ تشجيع انتقال رؤوس الأموال والأشخاص والعمالة العربية وعناصر الإنتاج بين البلدان العربية.

٤ ـ تشجيع عودة رؤوس الأموال العربية المهاجرة في الخارج مع تصميم إطار عمل لاستثمار النجاحات التي حققها المهاجرون بما يدعم سياسات الإصلاح الاقتصادي والتنمية في البلدان العربية.

٥ ـ تعطى الأولوية في هذه المرحلة الانتقالية لأهمية قطاع البنوك والمصارف في إطار إعدادها وتحضيرها وتطهيرها لخوض هذه المرحلة.

٦ ـ ضرورة وضع حد أقصى لملكية رأس المال الأجنبي في بعض القطاعات الاقتصادية حفاظاً على استقرار واستقلالية القرارات الوطنية.

٧ ـ تجديد الدعوة نحو الإسراع في بناء التكتل الإقليمي العربي لخلق سوق موسعة لجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة والتي تمثل أحد أهداف سياسات الخوصصة، وكذلك أحد ضمانات تدعيمها.

ثالثاً: الجوانب المتعلقة بالبعد الاجتماعي للإصلاحات الاقتصادية والخوصصة

١ ـ تشجيع آليات الحوار الدائم والمتجدد بين الدولة وأصحاب رؤوس الأموال وممثلي العمال لبناء أطر فاعلة لحل المشاكل الاجتماعية والتي قد تنجم عن تباين وجهات النظر في سياسات الخوصصة على المدى القصير.

٢ ـ إنشاء وتطوير مؤسسات تضامنية لمواجهة الانعكاسات السلبية للإصلاحات الاقتصادية والخوصصة المحتملة على المدى القصير.

٣ ـ تتطلب سياسات الخوصصة توظيف العمالة المؤهلة، لذلك يجب مراعاة وضع برامج استقرار وتوطين واستثمار المشروعات الزراعية في المناطق الريفية.

٤ ـ ضمان فعالية نظام التأمين والمعاشات وفق آليات اقتصاد السوق.

٥ ـ ضرورة تكييف التربية والتعليم والتدريب لمسايرة متطلبات المرحلة الجديدة.

٦ ـ تشجيع سياسات الاتصال الهادفة إلى رفع توعية المواطنين بأهمية الخيارات للإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة.

٧ ـ تشجيع عمليات تطوير برامج التنمية الإدارية في المؤسسات وتأهيل الكوادر المختصة للتعامل مع آليات السوق.

٨ ـ أهمية تملك العمال لنسبة من رأسمال الشركات العمومية المباعة في بعض القطاعات مع توفير تسهيلات ائتمانية لهم.

فهرس

ـ ب ـ

ـ ص ـ

ـ ط ـ

ـ ظ ـ

ـ ع ـ

ـ ف ـ

ـ ق ـ

- ن -

هذا الكتاب

يضم هذا الكتاب البحوث الخاصة بالندوة الفكرية التي نظمها المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط في الجزائر، وشارك فيها عدد من الخبراء الاقتصاديين من مختلف البلدان العربية.

لقد شهدت الأعوام الأخيرة ديناميكية عالمية في تدويل الاقتصاد، اتبعت بتحولات جذرية تعاظم دورها واتضح مع التطور التقاني والتحرر الاقتصادي، والذي يمثل فيه الرأسمال العالمي والتكتلات الكبرى القاعدة الأساسية. ومع هذا، تظل السمات الأساسية لاقتصادات البلدان العربية متواضعة مقارنة بالآمال التي كانت معقودة على مسيرة التنمية فيها. من هذه السمات: التبعية للخارج وانعدام نجاعة الجهاز الإنتاجي وضعف الترابط الداخلي بين الفروع المختلفة، والخلل الهيكلي في تشكيل الاقتصادات وفي مستوى الكفاءة الإنتاجية، وفي علاقة التكاليف بالأسعار وفي أنماط الاستهلاك والاستثمار.

إن تنامي حركية العولمة يخطر بحصول تغيرات عميقة سيكون لها الأثر في الوطن العربي. فكيف يمكن التكيف مع البيئة العالمية الجديدة؟ وكيف يمكن توظيف الإصلاحات الاقتصادية في البلدان العربية لجعلها عامل تطور وتكامل، ولصالح استقرارها الشامل؟

أسئلة عديدة يعالجها هذا الكتاب في خمسة عشر فصلاً تضمها ثلاثة أقسام أساسية: **الأول** بعنوان «سياسة الإصلاحات الهيكلية، **والثاني** بعنوان «الخوصصة والسياسة المالية»، أما **الثالث** فعنوانه «تجارب قطرية»، بالإضافة إلى التوصيات التي انبثقت عن هذه الندوة.

الثمن: ١٦ دولاراً
أو ما يعادلها

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «سادات تاور» شارع ليون
ص.ب.: ٦٠٠١ - ١١٣ - بيروت لبنان
تلفون: ٨٦٩١٦٤ - ٨٠١٥٨٢ - ٨٠١٥٨٧
برقياً: «مرعربي» - بيروت
فاكس: ٨٦٥٥٤٨ (٩٦١١)
e-mail: info@caus.org.lb
Web Site: http://www.caus.org.lb